



Universidade Católica do Salvador
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

**OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA
SOBRE O RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2012 NA BAHIA**

**Salvador
2014**

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

**OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA SOBRE O
RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2012 NA BAHIA**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador - BA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientador: Professor Dr. Dirley da Cunha Júnior

Salvador
2014

UCSal. Sistema de Bibliotecas

C672 Coelho, Josafá da Silva.

Os desafios da democracia representativa: uma análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia / Josafá da Silva Coelho. – Salvador, 2014.

187 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior.

1. Democracia - Sistema representativo 3. Eleições - Financiamento de campanha 4. Poder econômico - Eleições I. Título.

CDU 321.7:324(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

**“OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UMA ANÁLISE DA
INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA SOBRE O RESULTADO DAS
ELEIÇÕES DE 2010 E 2012 NA BAHIA”**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 9 de junho de 2014.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior - Orientador



Prof. Dr. André Alves Portella – UCSal



Prof. Dr. Ricardo Mauricio Freire Soares – UFBA

À

Salete, minha mãe querida, que me ensinou a desbravar caminhos e a passear por eles.

Jocelina, esposa amada, carinhosa, paciente e apoiadora.

Amanda, Gabriel, Guilherme e Gustavo, crias que, embora filhos, às vezes demonstram proteção e cuidado de pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus. Diz o néscio em seu coração: não há Deus (Salmos 14:1).

À minha esposa e filhos, que compartilharam o desconforto e a alegria desta realização.

Ao meu orientador, Prof^o Dirley da Cunha, que compreendeu seu papel e o meu nesta jornada e aos professores André Portela e Ricardo Maurício pela participação na banca de defesa.

Ao estatístico e colega Antônio Cunha Porto Maia, pela colaboração nos cálculos estatísticos, na construção de quadros e gráficos e pelas contribuições nos debates.

Aos meus colegas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA), que colaboraram nas discussões, no levantamento e processamento de dados.

Aos professores e colegas do programa de mestrado da UCSAL, sempre dispostos a colaborar.

“Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”.

Rousseau

COELHO, Josafá da Silva. Os desafios da democracia representativa: uma análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador - BA.

RESUMO

Este trabalho analisa a influência do poder econômico sobre o resultado das eleições para cargos eletivos. Pretende-se expor ao debate as características e os desafios da democracia representativa brasileira, especialmente da democracia baiana. Discute-se precisamente a influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições políticas de 2010 e 2012 na Bahia. A influência do poder econômico, como chaga a adoecer a democracia, apresenta-se como fato capaz de recrudescer as limitações e acirrar as contradições do sistema representativo, não obstante o aparato legal relacionado com o processo eleitoral procure mitigar tais efeitos. Eis uma contradição do sistema representativo que se reveste de hipótese neste trabalho: no exercício do poder econômico os candidatos a cargo público têm seduzido a massa de eleitores com propaganda eleitoral grandiosa e ilusória, promessas e até entrega de bens e vantagens pessoais, transformando as eleições numa arena de disputa econômica. Assim, o voto não tem sido o resultado de uma decisão consciente que avalia ideias e projetos políticos, mas tem decorrido da capacidade de gasto do candidato. Contudo, numa verdadeira democracia, a representação política será mais legítima quanto mais livres, iguais e conscientes forem os eleitores e os candidatos a cargo eletivo, a ponto de o gasto de campanha não se tornar o fator determinante para a eleição dos governantes. A falta de representação política dos interesses da maioria da população implica uma limitação do sistema e denuncia a ausência de legitimidade dos representantes, o que mantém a democracia como um ideal romântico que não se realiza, ou uma mera carta de intenções que o jogo de poder não permite que se torne realidade.

Palavras-chave: Democracia. Sistema representativo. Eleições. Financiamento de campanha. Poder econômico.

COELHO, Josafá da Silva. Os desafios da democracia representativa: uma análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador - BA.

ABSTRACT

This paper analyzes the influence of economic power on the outcome of elections for elective office. It is intended to expose debate the characteristics and limits of the Brazilian representative democracy, especially in Bahia democracy. Precisely we discuss the influence of campaign spending on the outcome of the 2010 and 2012 general elections in Bahia. The influence of economic power, as a sore sick democracy, is presented as fact able to intensify the limitations and intensify the contradictions of the representative system, notwithstanding the electoral process related to law enforcement seek to mitigate such effects . Here is a contradiction of the representative system which is of argument in this paper: the exercise of economic power candidates for public office have seduced the great mass of voters with electoral propaganda and illusory, and promises to deliver goods and personal advantage, turning elections an arena of economic struggle. Therefore, the vote has not been the result of a conscious decision that assesses political ideas and projects, but has elapsed the spending capacity of the candidate. However , a true democracy, political representation will be more legitimate the more free, equal and are conscious voters and candidates for elected office, to the point of spending campaign does not become the determining factor in the election of the governing factor. The lack of political representation of the interests of the majority of the population implies a limitation of the system and reports the lack of legitimacy of representatives, which holds democracy as a romantic ideal that is not realized, or merely a letter of intent that the power game does not allow to become reality.

Keywords : Democracy . Representative system . Elections . Campaign Finance . Economic power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Comportamento das contribuições declaradas nas eleições presidenciais de 1994 a 2010.....	126
Quadro 1 - Gastos totais declarados nas eleições de 2010 por cargo.....	126
Quadro 2 - Contribuições declaradas e votação nas eleições presidenciais de 1994 a 2010.....	149
Quadro 3 - Média de contribuição declarada nas eleições de 1994 a 2010 para os cargos de Governador e Senador no Brasil.....	151
Quadro 4 - Dados socioeconômicos do Estado da Bahia.....	156
Quadro 5 - Grau de instrução dos eleitores da Bahia.....	157
Quadro 6 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Governador da Bahia.....	158
Quadro 7 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Senador da Bahia.....	159
Quadro 8 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal - candidatos eleitos e não eleitos.....	161
Gráfico 2 - Diagrama de dispersão das variáveis <i>gasto</i> de campanha versus <i>votação</i> na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal na Bahia.....	162
Quadro 9 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal, considerando-se os 100 (cem) candidatos que mais alocaram recursos financeiros - eleitos e não eleitos.....	164
Quadro 10 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual- candidatos eleitos e não eleitos.....	164
Gráfico 3 - Diagrama de dispersão das variáveis <i>gasto</i> versus <i>votação</i> na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual na Bahia.....	165
Quadro 11 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual, considerando os 100 (cem) candidatos que mais investiram na campanha eleitoral - eleitos e não eleitos.....	165
Quadro 12 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2012 para o cargo de Prefeito da cidade de Salvador.....	166
Quadro 13 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2012 para o cargo de Vereador.....	168

Gráfico 4 - Diagrama de dispersão das variáveis *gasto de campanha* versus *votação* na eleição de 2012 para o cargo de Vereador da cidade de Salvador.....168

Quadro 14 - Medidas de posição do *gasto de campanha* na eleição de 2012 para o cargo de Vereador, considerando os 100 (cem) candidatos que mais investiram na campanha eleitoral.....169

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	DEMOCRACIA: CONCEITO E QUADRO TEÓRICO-HISTÓRICO.....	19
2.1	CONCEITO DE DEMOCRACIA.....	19
2.2	AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E AS ORIGENS DA DEMOCRACIA.....	22
2.3	DA DEMOCRACIA ATENIENSE À REPÚBLICA.....	29
3	A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS DESAFIOS.....	42
4	PARTIDO POLÍTICO E FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	53
4.1	CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO.....	54
4.2	SISTEMAS PARTIDÁRIOS.....	56
4.3	FUNÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	59
4.4	TENDÊNCIA OLIGÁRQUICA E CRISE DE REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	62
4.5	FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	64
4.5.1	A defesa da possibilidade de desfiliação partidária.....	71
5	SISTEMAS ELEITORAIS E PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA NO BRASIL.....	75
5.1	O SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO.....	75
5.2	O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL.....	76
5.2.1	O voto em lista aberta.....	80
5.2.2	As vantagens e desvantagens do voto em lista aberta.....	81
5.2.3	O voto em listas partidárias preordenadas.....	83
5.2.4	As vantagens e desvantagens do voto em listas preordenadas.....	84
5.2.5	O sistema de voto distrital.....	88
5.2.6	As vantagens e desvantagens do sistema de voto distrital.....	88

5.3	O SISTEMA ELEITORAL MISTO.....	94
6	INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL.....	97
6.1	EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	97
6.1.1	O sistema eleitoral no Brasil colônia e no império (1500 a 1889).....	97
6.1.2	O sistema eleitoral brasileiro na Velha República (1889 a 1930).....	99
6.1.3	O sistema eleitoral brasileiro da Era Vargas ao Estado Novo (1930 a 1985).....	102
6.1.4	O sistema eleitoral brasileiro na Nova República (1985 aos dias de hoje).....	105
6.2	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	106
6.3	A JUSTIÇA ELEITORAL: ÓRGÃOS, COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO....	108
6.3.1	Tribunal Superior Eleitoral.....	109
6.3.2	Tribunais Regionais Eleitorais.....	110
6.3.3	Juiz Eleitoral.....	112
6.3.4	Ministério Público.....	113
6.4	A INFORMATIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	113
7	PROPAGANDA ELEITORAL.....	115
8	FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES.....	122
8.1	FONTES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL.....	125
8.2	O “MERCADO” DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....	131
8.3	FINANCIAMENTO PRIVADO <i>VERSUS</i> FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL.....	134
8.3.1	Vantagens e desvantagens do sistema exclusivamente público de campanha.....	136
8.4	PROPOSTA DE FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMPANHA.....	137
8.5	ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES.....	143

9	A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2012 NA BAHIA.....	148
9.1	O CONTEXTO SÓCIOECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA.....	155
9.2	A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 PARA OS CARGOS DE GOVERNADOR E SENADOR DO ESTADO DA BAHIA.....	158
9.3	A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 PARA OS CARGOS DE DEPUTADO FEDERAL E DEPUTADO ESTADUAL NO ESTADO DA BAHIA.....	160
9.4	A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2012 PARA OS CARGOS DE PREFEITO E VEREADOR DA CIDADE DE SALVADOR.....	167
9.5	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER NA BAHIA.....	171
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
	REFERÊNCIAS.....	179

1 INTRODUÇÃO

A democracia tem se revelado umas das categorias teóricas mais discutidas no âmbito das ciências sociais, ainda mais porque seu conceito se articula com a própria noção de Estado e de poder e, portanto, com a própria noção de política. Assim, falar em democracia é falar sobre uma dessas categorias, e vice-versa.

Desde o surgimento do Estado Moderno, o tema da democracia se inseriu definitivamente na agenda da ciência política: ou porque passou a representar um ideal político e filosófico das sociedades que viviam e vivem sob a tutela de Estados autocratas, ou porque apresenta uma variedade de questões a serem enfrentadas.

Atualmente, as principais inquietações que o tema da democracia tem despertado dizem respeito aos limites e contradições do “governo do povo”. Nesse sentido, Claude Lefort (2001, p. 2626) anuncia que a democracia tem revelado uma “presença ausente do povo”, o poder como um local vazio, uma lacuna entre o simbólico e o real. O poder não pertence a ninguém. Institucionalizou-se uma democracia sem povo. Esvaziou-se o significado de democracia, sendo esta reduzida à mera escolha de dirigentes, sem a participação efetiva da sociedade no governo. No Brasil, os debates sobre os desafios da democracia representativa, a reforma política e o modelo de financiamento de campanha têm se destacado como as principais questões teóricas a serem enfrentadas.

Nesse sentido, os desafios propostos neste trabalho vão ao encontro das atuais inquietações relacionadas com o estudo da democracia, uma vez que, por meio da análise da influência do poder econômico no processo eleitoral, pretende-se expor ao debate as características e os limites da democracia brasileira, especialmente da democracia baiana. A temática apresenta-se sedutora a qualquer cidadão, estudante ou cientista social, porquanto inclui temas sensíveis, instigantes e de efetivo interesse social e político, uma vez que põe em evidência uma discussão política específica, porém, reveladora, capaz de demonstrar as fragilidades e contradições da democracia representativa em face do poder econômico.

Sendo a democracia “o governo do povo”, e considerando que essa democracia é representativa, torna-se pressuposto desse regime que os eleitos efetivamente representem a maioria da população no que se refere aos seus legítimos interesses. A falta de representação política dos interesses da maioria da

população implica uma limitação do sistema e denuncia a ausência de legitimidade dos representantes, o que mantém a democracia como um ideal romântico que não se realiza, ou uma mera carta de intenções que o jogo de poder não permite que se torne realidade.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições políticas de 2010 e 2012 na Bahia. Por sua vez, os objetivos específicos desta pesquisa são os seguintes: a) apresentar, de forma crítica, o quadro teórico-histórico e as características da democracia; b) discutir os temas relacionados com a democracia que se articulam o objetivo geral proposto, a saber: sistemas eleitorais, partidos políticos, propaganda política, financiamento de campanha e, especialmente, representação política e influência do poder econômico nas eleições; c) discutir a eficácia dos meios de controle do abuso do poder econômico no processo eleitoral; d) analisar, quantitativamente, os gastos de campanha dos candidatos nas eleições de 2010 e 2012 na Bahia, estabelecendo, entre outras relações, comparações entre os gastos de candidatos eleitos e não eleitos.

Para que esses objetivos se tornem factíveis, considerando os 417 municípios da Bahia, as miríades de candidatos aos cargos de prefeito (1.110 candidatos) e vereador em todo Estado nas Eleições de 2012 (30.507 candidatos), o escopo da pesquisa estará limitado à eleição em Salvador, que teve 6 (seis) candidatos ao cargo de Prefeito e 1.142 (um mil, cento e quarenta e dois) candidatos ao cargo de Vereador. Nas eleições gerais de 2010 o estudo incluirá a análise dos gastos de campanha dos candidatos para os cargos de Deputado Estadual (592 candidatos), Deputado Federal (245 candidatos), Senado (10 candidatos) e Governador (6 candidatos).

Para a consecução dos objetivos propostos, serão utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental, bem assim uma análise estatística dos dados obtidos por meio dos documentos pesquisados. A pesquisa bibliográfica abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos e obras literárias em geral, tendo como objetivo proporcionar o contato direto com o tema em estudo. A pesquisa bibliográfica é um trabalho de natureza exploratória que propicia ao pesquisador os fundamentos teóricos para a reflexão e crítica do tema em estudo. Permite situar o pesquisador em relação ao conjunto de conhecimentos pertinentes ao tema,

fornecendo-lhe a base teórica para o estudo, devendo o pesquisador registrar de forma fidedigna a fonte da pesquisa.

Segundo Antônio Carlos Gil (2002, p. 45), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica consiste no fato de permitir a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante para este trabalho, uma vez que será necessário decifrar a transformação do conceito de democracia ao longo do tempo entre os diversos autores. Ademais, para o enfrentamento das questões apresentadas, será necessário realizar uma vasta pesquisa bibliográfica, contemplando desde as obras clássicas da filosofia política até os manuais de direito eleitoral.

Por sua vez, a pesquisa documental consiste na análise sistemática de informações e fatos expressos por meio de documentos para o esclarecimento dos fenômenos e de suas relações com a realidade. Considera-se documento todo objeto de interesse científico com informações de conteúdo primário, ou seja, que ainda não recebeu tratamento analítico. São exemplos de documentos: atos e estatísticas oficiais, registros governamentais, discursos, documentos pessoais, diários, desenhos, mapas e uma diversidade de outros objetos. Todavia, o conceito de documento transcende a ideia de elementos impressos ou fisicamente apreciáveis. O documento como fonte de pesquisa pode ser escrito, não escrito ou digital, tais como arquivos eletrônicos, filmes, vídeos, fotografias, entre outros.

Enquanto a pesquisa bibliográfica representa uma fonte secundária, porquanto se refere às contribuições de outros estudiosos sobre o tema, a pesquisa documental expressa uma fonte primária, uma vez que ainda não recebeu tratamento científico. Constituem informações originais, sobre as quais o pesquisador lançará seu juízo científico.

A análise documental desta pesquisa incluirá a consulta aos arquivos no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente às eleições políticas de 2010 e 2012, bem assim o eventual exame dos processos físicos de prestação de contas dos candidatos. A partir dos arquivos eletrônicos disponíveis no *site* do TSE, serão elaborados arquivos em planilha *excel* para possibilitar a análise conjunta dos dados.

Este trabalho expõe os desafios da democracia representativa a partir da análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições. A influência do poder econômico, como chaga a adoecer a democracia, apresenta-se como fato capaz de recrudescer as limitações e acirrar as contradições do sistema representativo, não obstante o aparato legal relacionado com o processo eleitoral procure mitigar tais efeitos.

Eis uma contradição do sistema representativo que se reveste de hipótese neste trabalho: no exercício do poder econômico os candidatos a cargo público têm seduzido a massa de eleitores com propaganda eleitoral grandiosa e ilusória, promessas e até entrega de bens e vantagens pessoais, transformando as eleições numa arena de disputa econômica. Assim, o voto não tem sido o resultado de uma decisão consciente que avalia ideias e projetos políticos, mas tem decorrido da capacidade de gasto do candidato. Contudo, numa verdadeira democracia, a representação política será mais legítima quanto mais livres, iguais e conscientes forem os eleitores e os candidatos a cargo eletivo, a ponto de o gasto de campanha não se tornar o fator determinante para a eleição dos governantes.

Como se vê, passou-se o tempo em que a democracia era cantada em verso e prosa; hoje, o verbo não poupa críticas à democracia. Para Robert Dahl (2012, p. 3), existem três tipos de críticos da democracia: a) aqueles que se opõem porque, embora acreditem possível, acham indesejável; b) aqueles que, embora acreditem desejável, acham que na realidade é impossível; e c) aqueles que são favoráveis e desejam mantê-la, mas a criticam em algum ponto importante. Os dois primeiros são chamados de críticos de oposição e o segundo de críticos favoráveis. A propósito, a percepção acerca da ideia de democracia que norteará esta pesquisa assemelha-se à posição dos críticos favoráveis, porquanto, embora aponte alguns limites e contradições da democracia representativa, notadamente no que se refere à influência que o poder econômico exerce sobre o resultado das eleições políticas, fundamenta-se na crença do ideal democrático.

Na seção 2 será apresentado o conceito e o quadro teórico-histórico da democracia e na seção 3 serão discutidos os desafios da democracia representativa. A discussão sobre os partidos políticos encontra-se seção 4, e em seguida a seção 5 abordará os sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil. As seções 6 e 7 versarão, respectivamente, sobre instituições democráticas no Brasil e propaganda política. A seção 8 discute sobre o financiamento de campanhas no

Brasil e abuso do poder econômico nas eleições. Finalmente, a seção 9 apresentará uma análise sobre a influência dos gastos de campanha no resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia.

2 DEMOCRACIA: CONCEITO E QUADRO TEÓRICO-HISTÓRICO

2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA

Na lapidar e histórica definição do Presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln (1809 - 1865), em seu discurso proferido no dia 19/11/1863, em Gettysburg, Pensilvania, democracia “é o governo do povo, pelo povo, para o povo.”

Etimologicamente falando, o termo *democracia* origina-se do grego antigo (*demokratía*) e é formado por duas palavras: *demos*, que significa povo, e *kratos*, que significa poder. A palavra *democracia* apareceu pela primeira vez durante o século V a. C., na época de Péricles, sendo citada por Heródoto em sua obra *História*, em referência à noção de isonomia e igualdade perante a lei. Posteriormente, Tucídides a empregou para se referir ao regime político de Atenas (DALLA VIA e SARTORI *apud* DIAS, 2011, p. 158).

Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 158 a 159), democracia é o complexo procedimento de tomada de decisões, aceito pela ampla maioria da comunidade, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma comunidade:

O termo *democracia* pode ser identificado, numa primeira aproximação, como um complexo procedimento de tomada de decisões formal, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma comunidade. Para ser democrático esse processo de decisões deve ser aceito pela ampla maioria da comunidade que se submete a ele.

Para Bobbio (2011, p. 30), trata-se de uma contraproposta às formas de governo autoritário que se caracteriza por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e com quais procedimentos:

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraproposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*.

Segundo Joseph Schumpeter (1961, p. 321) “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Em definição mais precisa, afirma que:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

Na concepção de Schumpeter, a democracia deve ser entendida a partir de sete princípios:

a) A necessidade de separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo (tese do liberalismo clássico preservado no pensamento político de Schumpeter).

b) Os corpos coletivos atuam quase exclusivamente pela aceitação da liderança, que é o mecanismo dominante em praticamente todas as ações. O papel das lideranças políticas é central para a competição democrática.

c) As verdadeiras vontades coletivas não devem ser negligenciadas. Essas vontades não se afirmam diretamente, mas permanecem latentes até que são ressuscitadas por algum líder que as transforma em mobilização política. Assim, é preciso estabelecer interações entre os interesses regionais ou privados e a opinião pública, a fim de criar um ambiente favorável e propositivo para o fluxo de ideias e propostas, capaz de criar um conjunto de circunstância que Schumpeter chama de “situação política”.

d) Da mesma maneira que acontece na esfera econômica, há sempre alguma concorrência (longe de ser uma concorrência perfeita), na vida política pelo apoio do povo. Mas concorrência só realiza-se num ambiente plenamente democrático, pois a democracia implica uma forte concorrência entre seus competidores (políticos).

e) Existe uma relação íntima entre democracia e liberdade individual. Embora não seja uma relação absolutamente rígida, a democracia deve oferecer

considerável margem de liberdade para todos, por exemplo: liberdade política, liberdade de expressão, liberdade para iniciativas econômicas.

f) Assim como o eleitor possui a faculdade de indicar o governo, o regime deve também lhe assegurar os instrumentos institucionais para que possa dissolvê-lo em face de circunstâncias adversas, como no caso de corrupção – uma velha de Locke (1978).

g) “A vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo” SCHUMPETER, 1961, p. 325). A democracia, portanto, se caracteriza pela representação proporcional, que é garantida pela vontade da maioria e não pela vontade do povo (teoria clássica da democracia).

Atualmente, a democracia pode ser entendida como um regime político que permite a participação do povo no processo decisório e sua influência nas decisões do Estado, fundada nos seguintes princípios: obediência à decisão da maioria, igualdade dos membros da sociedade, liberdade de escolha, soberania popular e participação direta ou indireta (CERQUEIRA, T.; CERQUEIRA, C, 2008, p. 183).

A democracia constitui uma ideia que expressa uma indiscutível unanimidade; se não for pelos méritos de seu próprio significado, o é por não haver melhor forma de governo (DIAS, 2011, p. 157), capaz de viabilizar o direito fundamental do ser humano de participação política. A propósito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo XXI, parágrafos 1 e 3) estabelece que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Assegura ainda que a vontade do povo será a base da autoridade do governo; e que esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. No mesmo sentido, a Constituição Federal brasileira (art. 1º, parágrafo único) assevera que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ao longo dos séculos a percepção do cidadão em relação à democracia também mudou. A visão de um governo do povo encorajou revoluções e inspirou filósofos a difundirem ideias libertárias. Enfim, creditava-se à democracia a

possibilidade de liberdade, prosperidade e igualdade. Todavia, contemporaneamente, observa-se certa frustração com o que a democracia se transformou: uma democracia representativa, na qual se manifesta um efetivo descrédito do cidadão para com o poder político. Nas palavras de Reinaldo Dias (2011, p. 170 a 172):

Não se pode negar que há um esgotamento das formas de representação tradicionais, que pode se traduzir numa diminuição do entusiasmo pela democracia; entre os sinais desse quadro, estão: um profundo descrédito em relação aos políticos; desinteresse pela disputa eleitoral, baixa participação ativa nos políticos, diminuição do interesse pelas questões políticas etc. Isto nos leva a identificar que há uma tendência de diminuição do papel de dois importantes instrumentos da democracia: o parlamento e os partidos políticos.

Todavia, a despeito desse desalento, há vozes que renovam suas esperanças na democracia, como a de Marilena Chauí (*apud* STRECK e MORAIS, 2012, p. 109), para quem democracia é invenção, é criação ininterrupta de novos direitos e a reinstituição permanente do social e do político. E o que parece inabalável na democracia, ainda segundo Chauí, é que se apresenta como único regime político que considera o conflito legítimo, a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo (STRECK; MORAIS, 2012, p. 109). Por isso, em meio à crise da democracia, há vozes como a de Lord Russel (*apud* BONAVIDES, 2012, p 286) ao anunciar:

Quando ouço falar que um povo não está bastante preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastante preparado para ser déspota.

2.2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E AS ORIGENS DA DEMOCRACIA

Para uma compreensão da democracia e de seus institutos, torna-se necessária a descrição de sua trajetória teórico-histórica e isso implica discutir as próprias transformações do Estado.

A democracia não é uma simples modalidade de encenação da vida política. Não se trata de uma categoria universal, ou de uma ideia transtemporal. A democracia constitui uma resposta a aspirações e desafios históricos da

humanidade (DALLMAYR, 2001, p. 13). Assim, a democracia deve ser reconhecida em sua dimensão histórica e temporal, como processo inerente à luta pelo poder político e à luta de classes. Narrar a história da democracia, portanto, é desvendar seu próprio significado, porquanto “a democracia parece ininteligível se afastada de sua história e de sua realização contínua” (DALLMAYR, 2001, p. 13).

A história da democracia não é apenas a história da substituição de um regime político por outro ou da transferência de poder do rei ou da aristocracia para o povo. A saga da democracia representa a história da superação do mundo platônico-aristotélico que havia persistido na idade média.

Enquanto formulação teórica, a democracia surgiu na Grécia antiga, onde, como se sabe, inúmeras eram as restrições à participação popular. Contudo, foi a partir do final do século XVIII, quando a ascensão política da burguesia pôs fim ao absolutismo monárquico, que se afirmaram os princípios democráticos.

Três grandes movimentos político-sociais contribuíram para a formação da democracia, fazendo sua transposição do plano teórico para o prático:

a) a Revolução Inglesa, que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, em 1689;

b) a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776;

c) a Revolução Francesa, que universalizou seus princípios através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, sendo evidente nesta a influência de Rousseau.

Tais acontecimentos foram inspirados nas ideias de pensadores que se dedicaram a traduzir os ideais de liberdade e igualdade dos povos. Com Tomas Hobbes (1979) surgiu a necessidade do Estado soberano. O Estado representa a instituição fundamental para regular as relações humanas, dada a condição natural dos homens que os impulsiona para a busca do atendimento de seus desejos de forma violenta e egoísta, movida por paixões, pois o homem é lobo do próprio homem. A sociedade necessita de uma autoridade à qual todos os membros devem

render o suficiente de sua liberdade, de modo que o Leviatã¹ todo-poderoso possa evitar o estado de guerra, assegurando a paz e a defesa comum. Nas palavras de Hobbes (1979, p. 105-106):

Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. 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, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do Estado, a qual 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. Aquele que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos.

Em Hobbes a democracia ainda não alcançara o apogeu epistemológico, de modo que o foco de suas ideias foi a formação do Estado soberano. Assim, o Leviatã - autoridade inquestionável - poderia ser representado por um monarca ou uma assembleia, que, se composta de todos os cidadãos, seria uma democracia.

Com John Locke (1978) temos a concepção de Estado liberal. Locke também refletiu sobre a origem do poder político e sobre a necessidade de congregar os homens, que, em estado de natureza, viviam isolados. Mas em Locke a sociedade política é entendida não como o resultado da transferência dos direitos individuais para o soberano, mas como um arranjo político capaz de assegurar os direitos naturais: segurança, liberdade, propriedade. Surge, assim, a noção de Estado liberal, segundo a qual o Estado deve regular as relações entre os homens e atuar como juiz nos conflitos sociais, garantindo as liberdades e direitos individuais.

Locke é um dos precursores da concepção de liberdade negativa. Conforme Bobbio (1997, p. 49), a liberdade negativa possui dois sentidos: no primeiro

¹ O Leviatã é uma criatura mitológica, geralmente de grandes proporções, bastante comum no imaginário dos navegantes europeus da Idade Moderna. Também há referências desse monstro no Antigo Testamento, no livro de Jó, capítulo 41. Aqui, Hobbes compara a grandeza do Estado ao referido monstro.

compreende a "ausência de impedimento", ou seja, a possibilidade de fazer. Dessa forma, se a lei não o proibir, o indivíduo não pode ser privado de agir. Num segundo sentido, a liberdade negativa implica "ausência de constrangimento": liberdade para não fazer. Ninguém é obrigado a agir, senão em virtude da lei.

A liberdade negativa de Locke constitui a base dos direitos naturais individuais: direito à liberdade, à vida e à propriedade. O Estado, poder coletivo, não pode interferir na esfera privada do cidadão sem o consentimento deste.

A liberdade negativa de Locke está associada à lógica da democracia representativa: ao eleger um representante político para o desempenho das tarefas governamentais, o cidadão passa a ter condições de se dedicar à sua vida privada (ALVERGA, 2011). Seria uma proteção aos direitos do indivíduo em face da onipotência do Estado. Poderíamos dizer que a contribuição de Locke foi maior para o liberalismo do que para a democracia.

Jean-Jacques Rousseau (1978) lançou as bases do Estado republicano. Para Rousseau, o fundamento legítimo do poder político é o pacto social pelo qual cada cidadão concorda em submeter sua vontade particular à vontade geral. Assim, cada cidadão somente deve obediência ao poder político se esse poder representar a vontade geral do povo ao qual pertence. E somente o povo é a fonte legítima da soberania do Estado.

Para Rousseau, o pacto social é a única garantia da liberdade humana. A liberdade individual só existe com a liberdade coletiva. Sua proposta política estabelece a igualdade e a liberdade como valores fundamentais. Num ambiente de desigualdade não existe liberdade. O sistema de leis formado nesse contexto só serve para manter e legitimar a injustiça: "Sob os maus governos a igualdade é ilusória e aparente, e não serve senão para manter o pobre na miséria e o rico na usurpação" (ROUSSEAU, 1989, p. 27).

A concepção de Estado em Rousseau é baseada na vontade geral, que surge a partir de um processo de decisão decorrente do conflito entre as vontades particulares. Há uma tendência natural do indivíduo em defender seus interesses acima dos desejos da coletividade, surgindo, assim, a necessidade de uma mediação, em assembleia, dos interesses privados em proveito do interesse comum. Ressalte-se que vontade geral não é vontade de todos, porquanto esta seria apenas a soma dos interesses particulares dos cidadãos e aquela é a reunião das vontades e interesses comuns em cada indivíduo no pacto social.

Nenhum indivíduo poderá exercer autoridade sobre os demais, pois somente haverá democracia se todos estiverem em igualdade de condições. Eis o fundamento da oposição de Rousseau à democracia representativa: o interesse de um representante é particular e não expressa a vontade geral. Assim, para Rousseau, a representação política é incompatível com a soberania popular. Não pode haver democracia se essa não for direta; se as leis que não forem ratificadas pelo próprio povo são consideradas nulas.

Rousseau seria o defensor da liberdade no sentido positivo, porquanto tal independência implica uma autodeterminação ou autonomia da vontade do indivíduo em querer fazer. Enquanto a liberdade negativa significa ausências dispositivas, a liberdade positiva representa a capacidade de se mover para uma finalidade sem ser impedido (BOBBIO, 1997, p. 49).

Para Alverga (2011), Rousseau seria um apologista da liberdade positiva, na medida em que defende a participação direta do povo no processo político e na elaboração das leis. A ideia de exercício compartilhado do poder corresponde à maneira direta, democrática e participativa pela qual Rousseau preconiza que seja exercido o poder Legislativo em seu modelo político. Assim, a liberdade positiva estaria associada à democracia participativa:

Esta apologia da liberdade positiva pode ser constatada quando Rousseau afirma que "o povo submetido às leis deve ser o seu autor" (Rousseau, 1995:99), ou quando escreve que "Toda lei que não foi ratificada pelo povo em pessoa é nula; não é de forma alguma uma lei" (Rousseau, 1995:148). Liberdade positiva tem a ver com participação política e com exercício ativo da cidadania e dos direitos políticos, que são elementos onipresentes na abordagem política de Rousseau.

Visando moderar o poder do Estado, Charles de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu, propôs a Teoria da Separação dos Poderes, dividindo o Estado em três funções distintas: poder legislativo, poder executivo e poder judiciário. Assim, buscou distribuir a autoridade estatal para evitar o arbítrio e a injustiça (1979, p. 148 e 149):

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra,

envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último de poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado.

Montesquieu (1996, p.168) conclui que só o poder freia o poder. Daí a necessidade de cada poder manter-se autônomo e constituído por pessoas e grupos diferentes. Atualmente conhecido como “sistema de freios e contrapesos”, revelou-se como arranjo essencial da democracia para assegurar o controle do exercício do poder governamental, em que um poder fiscaliza o outro:

Quando os poderes legislativo e executivo ficam reunidos numa mesma pessoa ou instituição do Estado, a liberdade desaparece [...] Não haverá também liberdade se o poder judiciário se unisse ao executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se uma mesma pessoa ou instituição do Estado exercesse os três poderes: o de fazer leis, o de ordenar a sua execução e o de julgar os conflitos entre os cidadãos.

Para Karl Marx, embora o Estado tenha surgido para conter os antagonismos sociais, acabou sendo representante da classe mais forte. Assim, transformou-se num instrumento de dominação de classe. O Estado, o direito e a política representam a “superestrutura”, de caráter ideológico, condicionada pela “infraestrutura econômica”. E esta, para Karl Marx (1983, p. 13), define a sociedade em todos os seus aspectos, em função da vontade da classe social dominante. Assim, o Estado seria apenas a reprodução dos interesses das forças econômicas:

Na produção social da sua própria existência os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, quais sejam as relações de produção que respondem a um certo estágio do desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, que é a base real em que se ergue uma superestrutura jurídica e política, a que correspondem determinadas formas sociais de consciência.

Segundo Dallmayr (2001, p. 19), Karl Marx identificou no proletariado, e não na democracia, a essência da vontade coletiva capaz de transformar a sociedade:

Karl Marx transferiu a vontade geral ou soberania popular, de Rousseau, para o proletariado e elegeu esse último como o novo “superego” ou identidade coletiva e como motor determinante da mudança social revolucionária.

Marx se distinguiu dos demais pensadores porque sua crítica ao Estado não visava atingir uma ou outra forma de Estado, mas a essência mesma do Estado, pois este nasce desigual para manter e legitimar a desigualdade.

Na concepção marxista, o Estado é a instituição responsável por manter a sociedade coesa e isso implica a função política de manter as relações de dominação de classe que o caracterizam. Assim, a função do Estado é promover a união de uma sociedade composta de classes desiguais, e tal desigualdade se estabelece a partir das relações econômicas de produção. Nas palavras de Friedrich Engels (2002, p. 193-194):

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral [isto é, sempre], o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele [do Estado], se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo [isto é, o Estado capitalista] é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado.

A democracia, enquanto categoria vinculada ao Estado, constitui expressão desse Estado desigual e, portanto, não pode corresponder às aspirações do proletariado, que deseja emancipação e plena liberdade, coisas que a democracia não pode garantir numa sociedade desigual.

Os ideais de liberdade e igualdade foram valores fundantes de um novo tipo de Estado que, por substituir o império da vontade do rei pelo império da lei, submetendo todos os indivíduos ao primado do Direito, foi chamado de Estado de Direito.

O Estado de Direito é definido pelo respeito geral à hierarquia das leis, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Por sua vez, o Estado Democrático de Direito busca incorporar ao Estado de Direito um rol de garantias fundamentais, baseadas no princípio da dignidade humana, no qual liberdade democrática é pressuposto básico.

Eis um sumário da história das transformações do Estado e das origens da democracia. Discute-se, a seguir, em que sentido a democracia deixa de ser arranjo político adequado às pequenas cidades-estados para se tornar regime de governo próprio dos vastos Estados nacionais.

2.3 DA DEMOCRACIA ATENIENSE À REPÚBLICA

Robert Dahl (2012, p.1-2) considera que a categoria *democracia* experimentou três grandes momentos ao longo da história. O primeiro está relacionado com a democracia ateniense, que transformou a ideia do governo de poucos na ideia de governo de muitos. Num segundo momento, a democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado nacional. Essa transformação levou a um conjunto radicalmente novo de instituições políticas, a exemplo da noção de república, fundada nos valores da igualdade, liberdade, bem comum e separação de poderes. Quanto ao terceiro momento da democracia, o autor sugere que pode ser exatamente esse em que vivemos, no qual se discute não apenas sua viabilidade, mas também seus limites e possibilidades.

Atualmente, a ideia de democracia é universalmente aceita, porquanto traduz o resultado político do desenvolvimento humano, de modo que, em geral, desde o cidadão mais comum até o político mais festejado, todos manifestam apoio aos ideais democráticos, afastando-se, publicamente, das ideias e regimes que se vinculam ao autoritarismo ou ao totalitarismo. Ademais, uma vez que não possui um significado específico, a democracia acaba por agasalhar várias ideias que tenham por base tão-somente algumas de suas instituições ou que de alguma forma estejam engajadas com a noção de governo da maioria.

Robert Dahl (2012, p. 2-3) ratifica a tese de uma aceitação sem precedentes em torno da ideia de democracia. Para ele, a democracia é universalmente popular e, por ser uma palavra com tantos significados, acaba não significando nada.

Hoje, a ideia de democracia é universalmente popular. A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de “democracia”; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho da “democracia” definitiva. [...]. Pode parecer perverso que essa expansão global sem precedentes históricos na aceitabilidade das ideias democráticas possa não ser totalmente bem-vinda a um defensor da democracia. No entanto, um termo que significa

qualquer coisa não significa nada. E assim ocorreu com a “democracia”, que atualmente não é tanto um termo de significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular.

Todavia, essa suposta unanimidade, traduz, em verdade, mais dissonância do que mesmo conciliação em torno da democracia, fazendo surgir uma “teoria da democracia” – espaço da ciência política que analisa a democracia em si: sua forma, seu conteúdo, suas instituições, suas críticas, seus limites e possibilidades.

Assim, a ideia de governo da maioria é, ao mesmo tempo, uma unanimidade – enquanto esse vago endosso de uma ideia popular, um desafio político para a humanidade, um ideal, um regime real - portanto, aquém do regime ideal -, uma confusão de ideias.

Um dos motivos da confusão acerca do significado de democracia em nosso tempo é o fato de que, ao longo da história, ela foi incorporando sentidos, práticas e instituições que vão além da originária democracia ateniense. O que hoje entendemos por democracia resulta de um verdadeiro amálgama de ideias que se incorporaram à democracia dos gregos e romanos.

O surgimento da cidade-Estado democrática entre os gregos e romanos representou uma grande transformação nas ideias filosóficas e políticas da humanidade, porquanto significou uma nova compreensão do mundo e o despertar para o domínio de um arranjo político capaz de corroborar com os ideias de liberdade e igualdade. A democracia das cidades-estados representou a primeira experiência política que permitiu ao cidadão vivenciar concreta, individual e coletivamente tais ideais.

Tanto os ideais de liberdade e igualdade inspiraram a democracia, quanto a própria experiência de governo do povo estimulou ainda mais a luta pelos direitos de igualdade e liberdade. A ideia de que a igualdade seria a aspiração a orientar todo sistema político estava presente desde a democracia grega: igualdade de todos os cidadãos falarem na assembleia (*isegoria*) e igualdade perante a lei (*isonomia*).

A organização política milenar e natural em que o sacerdote, o monarca ou o tirano governava uma miríade de homens livres deu lugar a um sistema no qual os próprios cidadãos participavam diretamente das decisões políticas. A experiência da democracia na idade antiga deixou ainda outro legado: a visão de que a sociedade possui não somente o direito, mas também os recursos e instituições necessários para o seu próprio governo. Robert Dahl (2012, p. 17) chegou a afirmar que a

importância histórica do surgimento da democracia entre os gregos e romanos é comparável à invenção da roda ou à descoberta do Novo Mundo.

Na visão dos atenienses somos sociais por natureza e a experiência da associação com os outros nos torna plenamente humanos e nos permite exercitar a excelência de nossas virtudes. Eis o mistério da pólis: constitui a mais importante associação do ser humano; é nela que vivemos, aprendemos, governamos, somos governados. Por isso, o povo não deve viver em qualquer pólis, mas deve se esforçar para construir uma boa pólis; e uma boa cidade é aquela que reproduz bons cidadãos e onde é possível a justiça, o bem comum e a felicidade.

Segundo Aristóteles (2004, p. 11), a cidade - a comunidade política - é a mais importante de todas as comunidades e visa ao mais importante de todos os bens. A boa pólis é aquela que desenvolve bons cidadãos, que são aqueles que buscam o bem comum, pois alguém que busca apenas seus próprios interesses não pode ser considerado um bom cidadão. Não pode haver significado melhor para um cidadão virtuoso do que aquele que, na política, sempre procura o bem da pólis, que é o bem comum.

Sabemos que uma cidade é como uma associação, e que qualquer associação é formada tendo em vista algum bem; pois o homem luta apenas pelo que ele considera um bem. As sociedades, todas elas, portanto, propõem-se algum lucro – especialmente a mais importante de todas, visto que pretende um bem mais elevado, que envolve as demais: a cidade ou sociedade política.

Intrigante como os gregos enxergavam na pólis um instrumento de formação do cidadão, acreditando que seria capaz de reproduzir, por seu próprio organismo e estrutura, indivíduos com virtudes cívicas. A vida na pólis exige um aprendizado que não poderia ser confiado à sorte ou somente às famílias.

A democracia ateniense procurava conciliar os interesses de cada cidadão com os interesses da pólis, pois, embora houvesse um esforço pelo bem comum, cada cidadão precisava conduzir sua própria vida sem ter que se dedicar exclusivamente à pólis. O objetivo de um cidadão não era exatamente o objetivo do outro: artesãos, ferreiros, camponeses e fazendeiros possuíam papéis e interesses distintos na comunidade grega, entretanto, tais diferenças não ameaçam o bem comum nem chegavam a contrariar os interesses da cidade, que era garantir o interesse de todos e não o de alguns somente.

Na visão do cidadão ateniense, uma pólis democrática não pode ser dividida em duas cidades, uma dos pobres e uma dos ricos, cada uma delas buscando seus próprios interesses. Tal cidade seria atormentada por conflitos. Uma democracia também deve ser de tamanho modesto, não apenas para que todos os cidadãos possam se reunir em assembleia e agir como verdadeiros governantes, mas também para que todos os cidadãos se conheçam. Como pode uma cidade ser uma democracia a não ser que todos os seus cidadãos possam se reunir com frequência a fim de exercer seu domínio soberano sobre os assuntos da cidade? (DAHL, 2012, p. 22-23).

Achava o cidadão ateniense que a cidade tinha se tornado grande demais: diz-se que nosso *demos* agora inclui cerca de quarenta mil cidadãos². Como podemos nos conhecer quando somos tantos? Se todos os cidadãos comparecessem à assembleia, seríamos numerosos demais. Uma pólis nunca poderia ser uma pólis democrática se seu corpo de cidadãos e seu território fossem maiores que os nossos (DAHL, 2012, p. 23).

Não vislumbrava o democrata ateniense a possibilidade de uma democracia representativa. Para ele, só havia democracia na sua forma direta, em que todo cidadão comparecia à assembleia para governar a cidade.

Para os gregos, a ordem democrática deveria satisfazer pelo menos seis condições: a) os cidadãos devem ser harmoniosos em seus interesses de modo a compartilhar um sentimento de bem comum; bi) os cidadãos não devem apresentar grandes diferenças entre si, porquanto, tais desigualdades poderiam gerar conflitos políticos e divergências quanto ao bem comum; c) a população deve ser bem pequena, preferencialmente ainda menor do que os quarenta mil cidadãos de Atenas; d) as decisões deveriam ser feitas diretamente pelo cidadão, sem a atuação de um representante; e) a atuação do cidadão não se limitava às assembleias, mas incluía uma participação ativa na administração da cidade; f) a cidade-Estado deve empenhar-se para se manter autônoma e autossuficiente, não apenas politicamente mas também economicamente (DAHL, 2012, p. 27-28).

As condições necessárias para o estabelecimento de uma ordem democrática apontadas pelos gregos constituem um verdadeiro desafio a qualquer Estado

² Segundo Dahl (2012, p. 547), a maioria dos historiadores aponta para uma população em Atenas, antes da eclosão da Guerra do Peloponeso, em 431 a.C., entre 40 e 50 mil cidadãos masculinos adultos.

nacional contemporâneo. Ao invés de um reduzido corpo de cidadão e de um pequeno território, atualmente, os países comportam milhões de habitantes espalhados por vastos territórios. Tal realidade recrudesce ainda mais os conflitos que resultam da complexidade da vida e da diversidade de grupos sociais. Por sua vez, a diversidade e a complexidade se mesclam com o individualismo do mundo atual, ofuscando a visão do bem comum e salientando o conflito entre grupos sociais.

O corpo de cidadãos tornou-se por demais numeroso para se reunir, tomar decisões e governar diretamente um ente estatal, até mesmo uma cidade ou um Estado. Para superar essa dificuldade de ordem prática e inaugurar uma nova forma de se governar a pólis, consolidou-se o arranjo da representação política, em que os cidadãos delegam a seus representantes eleitos a incumbência de representar seus interesses. Ademais, os cargos administrativos dos entes estatais já não são distribuídos entre os cidadãos como uma tarefa vinculada ao exercício da cidadania, mas são exercidos por pessoas que fazem da administração pública um *locus* de sua ocupação profissional.

Quanto à autonomia da pólis, reclamada pelos gregos como condição para o estabelecimento de uma ordem democrática, percebe-se que as unidades de governo menores, como os municípios e estados, não são completamente autônomas, restando-lhes forte subordinação política e orçamentária. Assim, a soberania das decisões de entes estatais menores fica limitada ao espaço político, legal e orçamentário definido pelo ente maior.

Para além das diferenças marcantes entre a democracia direta dos atenienses - com todas as suas peculiaridades - e as democracias dos Estados modernos, vê-se que a vida política dos gregos, do ponto de vista dos ideais de justiça, liberdade e igualdade, deixava muito a desejar. Segundo alguns historiadores, as questões e o interesse público muitas vezes se submetiam aos interesses e ambições pessoais. Assim como os partidos políticos em seus atuais papéis, as facções formadas por laços de amizade e grupos familiares conduziam as decisões políticas e governavam a pólis. Vejamos a declaração de Connor (*apud* DAHL, 2012, p. 549) a esse respeito:

A lealdade à cidade era, sem dúvida, algo que se esperava. Mas, a literatura da época silencia surpreendentemente a respeito do que chamaríamos de obrigação patriótica e é surpreendentemente pouco

explícita no que se refere à prioridade das exigências da cidade sobre as dos amigos e parentes. O contraste entre a política de Atenas e a política moderna é agudo, tanto que um estudo recente da ética grega pôde descrever a atitude mais comum dos gregos quanto a essas questões nos seguintes termos: as exigências da cidade podem se sobrepor às outras em tempos difíceis; mas quando os interesses da cidade não se encontram ameaçados, ou parecem irrelevantes para o caso em questão, não há nada nessas convenções que impeça o *agathos polites* (bom cidadão) de tentar contrariar as leis da cidade em prol de sua família ou amigos, com os quais ele tem laços mais fortes.

A despeito das diferenças marcantes em relação às atuais democracias, a política em Atenas em quase nada se diferenciava, quanto ao padrão de clientelismo e nepotismo, da forma de se fazer política dos dias atuais. Isso nos leva a concluir que a democracia direta, por si só, não pode prescindir de outras virtudes, como a ética, a solidariedade, a moralidade e a probidade para estabelecer uma ordem política virtuosa. Nesse sentido, pode-se afirmar que, desvinculada dos demais ideais e virtudes, a democracia direta, por si só, não é superior à democracia indireta, fundada na representação.

É provável que essa democracia direta fosse conduzida por uma pequena minoria de cidadãos que compareciam às reuniões da Assembleia³ e que os discursos tenham sido proferidos por um número limitado de líderes reconhecidos pelo *demos*, homens respeitados por suas posses ou por suas oratórias. Os líderes buscavam garantir a presença de seus amigos, simpatizantes e familiares e é possível que as reuniões tenham sido frequentadas principalmente por esses seguidores, excluindo-se os cidadãos pobres e sem reputação (DAHL, 2012, p. 31).

Pode-se afirmar que, de certo modo, essas limitações quanto à manifestação da vontade e da soberania popular tornavam os resultados políticos da democracia direta grega muito parecidos com aqueles obtidos numa democracia representativa, uma vez que poucos tinham espaço de fala e utilizavam esse espaço para representar seus próprios interesses ou os de alguma facção.

Todavia, não foi apenas a falta de virtude de seus cidadãos que tornaram a democracia ateniense discutível, mas os próprios limites teóricos e práticos de sua ordem democrática, limites que, para Dahl (2012, p. 31), frustraram os autores que

³ Segundo Fine (*apud* DAHL, 2012, p. 550), alguns arqueólogos sugerem que o comparecimento beirava os 6.000 cidadãos no século V a. C.

gostariam de tomar a democracia grega como um padrão de ordem política e social para a história; embora se possa ponderar que não é adequado comparar a democracia grega fora do contexto daquela época, tão diferente, sob todos os aspectos, do mundo em que vivemos. Assim, torna-se necessário um menor rigor em favor da democracia grega na comparação com as democracias contemporâneas.

Robert Dahl (2012, p. 31-34) aponta, sob o ponto de vista das democracias contemporâneas, alguns limites da democracia ateniense. O primeiro diz respeito ao fato de aquela ordem política ser mais exclusiva do que inclusiva. Conquanto se reconheça que era mais inclusiva do que muitos regimes daquela época e que era considerada o governo de muitos, em verdade, muito mais eram os excluídos.

A democracia grega era exclusiva em dois sentidos: internamente e externamente. Internamente porque a cidadania plena - direito de participar da vida política através do espaço de fala na Assembleia e de atuar em cargos públicos – somente era garantida aos homens adultos filhos de pai e mãe atenienses, portanto, um privilégio hereditário baseado em laços de família. Não somente as mulheres eram excluídas da vida política (como o foram em todas as democracias até o século XX), mas também os estrangeiros residentes permanentes e os escravos.

A democracia grega também era exclusiva externamente na medida em que não reconhecia a possibilidade de uma democracia além da pólis. Como sabemos, não havia uma ordem democrática em toda a Grécia, mas diversas formas e níveis de participação popular, sendo Atenas a manifestação máxima de democracia. Não havia democracia na Grécia como um todo, mas apenas entre os membros da pólis (DAHL, 2012, p. 33):

Com efeito, entre os gregos não existia democracia: ela existia apenas entre os membros da mesma pólis e, na visão dos gregos só poderia existir assim. Tão profunda era essa visão que, fatalmente, ela enfraqueceu as tentativas de unir várias cidades em entidades maiores.

Uma segunda limitação da democracia grega está relacionada com o fato de que os gregos não reconheciam a existência de pretensões universais à liberdade, à igualdade ou aos direitos, fossem direitos políticos ou direitos humanos. Na visão grega, o ideal de liberdade seria realizado por meio da simples participação no processo de tomada de decisão numa cidade particular, portanto, não contemplava

nem a liberdade legal (civil) para todos os membros da comunidade, nem a liberdade política para os membros de outras comunidades (DAHL, 2012, p. 33).

Por fim, a última limitação apresentada por Dahl (2012, p. 34): a democracia grega era inerentemente limitada a um sistema político de pequena dimensão. Ela não se enquadrava em um sistema político de grandes dimensões, como o dos Estados modernos, caracterizados não apenas pela grandeza de seus territórios e população, mas também pela complexidade de suas instituições, por seu contato com outros sistemas políticos e pela abertura aos estrangeiros residentes.

Com o surgimento do Estado nacional, as limitações da democracia grega pareciam visíveis e essa limitação confirmou-se irremediável ao longo da história. Embora a visão e contribuição dos gregos não tenham se dissipado completamente do quadro de alternativas teóricas, foi substituída por novas formas de democracias, cada qual sob a influência particular da conjuntura econômica e política do Estado pertinente, todavia, no plano global, sujeitas à inexorável influência do desenvolvimento do capitalismo.

Mas a democracia moderna não se desenvolveu somente à sombra das ideias e instituições democráticas gregas, foi também moldada a partir de outras concepções e teorias igualmente importantes, a saber: o ideal de igualdade, notadamente o de igualdade política, a tradição republicana e o desenvolvimento dos governos representativos.

A igualdade é ideal tão antigo quanto a descoberta de que o sangue corre vermelho em todos os homens. Superada a tradição de que homens enviados por Deus eram superiores aos demais mortais, e de que alguns escolhidos e sua descendência tinham sangue azul, foi-se consolidando a luta pelo ideal de igualdade. Se do ponto de vista antropológico e, em seguida, juridicamente, a questão restou resolvida (apesar de a escravidão ter-se demorado oficialmente até o século XIX), necessitava-se de um sistema político que incorporasse as ideias e aspirações de igualdade.

Para Locke (1978, p. 35), em seu estado de natureza, o homem nascera livre e igual, não tendo que depender da vontade de outro homem e ninguém tendo mais do que qualquer outro. Firma-se, portanto, a ideia de igualdade natural, fundada no estado de natureza, em que reinava uma igualdade absoluta:

Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade [...] Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder e jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais uma às outras sem subordinação e sujeição; a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima de outra, conferindo-lhe, por indicação evidente e clara, direito indubitável ao domínio e à soberania.

A fé na igualdade também era a posição de Rousseau (1978, p. 235), que concebia duas espécies de desigualdades entre os homens: uma que chamava de desigualdade natural ou física; outra que denominava desigualdade moral ou política:

Concebo, na espécie humana, dois tipos de desigualdade: uma que chamo de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito e da alma; a outra, que se pode chamar de desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou, pelo menos, autorizada pelo consentimento do homens. Consiste esta nos diferentes privilégios de que gozam alguns com prejuízo dos outros, como ser mais ricos, mais honrados, mais poderosos do que os outros, ou mesmo fazerem-se obedecer por eles. Não se pode perguntar qual é a fonte da desigualdade natural, porque a resposta se encontraria enunciada na simples definição da palavra. Ainda menos se pode procurar se haveria alguma ligação essencial entre as duas desigualdades, pois isso equivaleria a perguntar, por outras palavras, se aqueles que mandam valem necessariamente mais do que os que obedecem, e se a força do corpo e do espírito, a sabedoria ou a virtude, se encontram sempre nos mesmos indivíduos em proporção do poder ou da riqueza: questão talvez boa para ser agitada entre escravos ouvidos por seus senhores, mas que não convém a homens razoáveis e livres, que buscam a verdade.

Ilógico não se reconhecer a igualdade entre os homens. Não fosse assim, não seriam seres da mesma espécie. A igualdade se manifesta na própria identidade essencial da espécie. Isso não exclui a possibilidade de desigualdade entre eles (SILVA, 1999, p. 216). Assim, consolidou-se a ideia que reconhece os homens como seres singulares e diferentes entre si sob vários aspectos, contudo, inegavelmente iguais, porquanto, “em cada um deles, o mesmo sistema de características

inteligíveis proporciona, à realidade individual, aptidão para existir” (FARIA, 1973, p. 43).

Tais ideias inspiraram a luta pelo direito à igualdade, insculpido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e, mais tarde, no art. 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que assim expressa: “Art. 1º. Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”.

A ideia de que todos os homens são iguais implica, no plano político, que é possível a todo homem participar da vida política, escolher seu próprio destino e governar sua cidade. Assim, surgiu a ideia do sufrágio universal, que implica o voto direto, secreto, universal, periódico, com valor igual para todos e personalíssimo.

A igualdade representa a marca mais profunda da democracia, não admitindo privilégios e distinções que podem estar presentes em um regime simplesmente liberal. Nesse sentido, a burguesia sempre bradou mais alto o grito pela liberdade, procurando sufocar a voz da igualdade, porquanto um regime de igualdade apresenta-se incompatível com o domínio de classe.

Quanto à influência da tradição republicana sobre o desenvolvimento da democracia, desde Montesquieu (1799, p. 54) fala-se na renúncia aos interesses particulares em favor da *res publica* e do bem comum. Trata-se de uma qualidade antinatural, uma vez que nossa natureza nos inclina para a satisfação do desejo de possuir mais, o que somente seria desconstruído por meio da educação:

É no governo republicano que se precisa de todo o poder da educação. O temor dos governos despóticos nasce espontaneamente entre as ameaças e os castigos; a honra das monarquias é favorecida pelas paixões e as favorece, por sua vez; mas a virtude política é uma renúncia a si mesmo, que é sempre algo muito difícil.

A ideia de república está relacionada com a disposição ao sacrifício do interesse particular em prol da supremacia do bem comum. Desde sua criação pelos romanos, ela significa igualdade civil e governo voltado para o interesse coletivo. Montesquieu (1799, p. 54) a caracterizou como governo de cidadãos virtuosos, definindo virtude como o amor às leis e à pátria:

Podemos definir essa virtude: o amor às leis e à pátria. Este amor, que exige que se prefira continuamente o interesse público ao seu próprio interesse, produz todas as virtudes particulares; elas consistem apenas nesta preferência. Este amor está singularmente ligado às democracias. Só nelas, o governo é confiado a cada cidadão. Ora, o governo é como todas as coisas do mundo; para conservá-lo, é preciso amá-lo.

Representando o republicanismo mais conservador ou aristocrático, Aristóteles (2004) acreditava que, embora o povo tivesse um papel importante no governo, sua participação deveria ser limitada, pois o cidadão comum não estava preparado para governar e os interesses da maioria poderiam entrar em conflito com os da oligarquia ou aristocracia; por isso o governo do povo despertava medo e desconfiança. A função do povo não é governar, mas escolher governantes competentes, capazes de harmonizar os interesses de toda república: dos muitos e dos poucos.

Vejamos a diferenciação que faz Aristóteles (2004, p. 77-84) entre o cidadão virtuoso, apto a governar e o cidadão comum, destinado a obedecer:

Deste modo, portanto, nossa definição do cidadão deve ser retificada. Pois nas outras formas de governo, as funções de magistrado e de membro da assembleia geral não são acessíveis a um cidadão qualquer, indiferentemente, como na democracia; [...] Vê-se por aí, portanto, o que é o cidadão: é o que possui participação legal na autoridade deliberativa, e na autoridade judiciária [...] Cidadão, de acordo com a nossa definição, é o homem que detém um certo poder. Ora, desde o instante que tem em mãos um poder, passa a ser cidadão [...] Se existem inúmeras formas de governo, não é possível que seja uma e perfeita a virtude do bom cidadão. De outro modo, afirma-se que a virtude perfeita é que caracteriza o homem de bem. [...] É visível que a virtude não é, de modo absoluto, a mesma em todos os cidadãos. [...] Pois a virtude do que manda não é idêntica à do simples cidadão. Por esse motivo, talvez, é que Jasão dizia “que haveria de morrer de fome se deixasse de reinar” – pois não saberia viver como simples cidadão.

Por sua vez, no republicanismo democrático teme-se não o governo dos muitos - o povo, mas o governo dos poucos – os aristocratas e oligárquicos. Para o republicano democrata o bem público consiste no bem-estar do povo e não em equilibrar os interesses do povo e dos poucos.

Para Nicolau Maquiavel (2005, p. 29) há somente duas ordens políticas para se combater a anarquia decorrente da natureza humana: o principado (monarquia)

ou a república. O governo republicano é aquele que o povo, ou parte dele, possui o poder soberano, sendo contraponto do governo do povo a monarquia, regime em que um só governa:

Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários, quando por muitos anos os governantes pertencem à mesma linhagem, ou foram fundados recentemente.

Maquiavel (2007, p. 31) criou a razão do Estado e deu conteúdo à república ao afirmar que somente na república é possível o bem público:

[...] é o bem geral, e não o interesse particular, que constitui a potência de um Estado, e, sem dúvida, somente nas repúblicas vemos o bem público, somente aí nos determinamos a fazer o que é vantajoso para todos, e se, por acaso, com isso se faz a infelicidade de alguns particulares, tantos cidadãos são beneficiados, que eles estão certos de vencer esse pequeno número de indivíduos cujos interesses são feridos.

As ideias republicanas surgem como oposição ao absolutismo e, ao mesmo tempo, para afirmar o conceito de soberania popular. A república também surge como aspiração ao governo democrático, por meio da participação popular e da limitação do poder do Estado. Ademais, a ideia da separação de poderes de Montesquieu (1979, p. 148) tornou-se um axioma da teoria republicana, que passou a considerar a concentração de poderes do executivo, legislativo e judiciário numa única instituição como uma ofensa à liberdade política.

Para Alexis de Tocqueville, falar em democracia implica necessariamente falar em liberdade e igualdade. Assim, enfrenta o desafio lançado pelos contratualistas clássicos, ao tratar a liberdade e a igualdade como categorias não contraditórias. O que fazer para que a garantia de igualdade não seja um empecilho para a liberdade? (WEFFORT, 2012, p. 152). Referindo-se à democracia dos Estados Unidos da década de 1830, Tocqueville (2005, p. 65) afirma que “Na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”. E continua sua apologia à democracia estadunidense:

Nada parecido se vê nos Estados Unidos; lá a sociedade age por si e sobre si mesma. Só há força em seu seio; quase não se encontra ninguém que ouse conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de buscá-la em outra parte. O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; podemos dizer que governa por si mesmo, a tal ponto a importância deixada à administração é fraca e restrita, a tal ponto ela é marcada por sua origem popular e obedece ao poder de que emana, O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve (TOCQUEVILLE, 2005, p. 68).

Em relação às leis, assevera que “é sempre pelo dogma da soberania do povo que convém começa” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 65). Para Tocqueville a democracia é um processo universal irrefreável de constante aumento da igualdade de condições entre os cidadãos:

O desenvolvimento gradual da igualdade das condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa cada dia ao poder humano; todos os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele. Seria sensato acreditar que um movimento social que vem de tão longe possa ser suspenso pelos esforços de uma geração? Alguém acredita que, depois de ter destruído o feudalismo e vencido os reis, a democracia recuará diante dos burgueses e dos ricos? Irá ela se deter agora, que se tomou tão forte e seus adversários tão fracos (TOCQUEVILLE, 2005, p. 3)?

3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS DESAFIOS

Os gregos rejeitavam a ideia de um sistema político grande o suficiente que não fosse governado diretamente pelos cidadãos. Apesar de seu crescimento territorial e populacional, a república romana também não organizou um governo representativo, o que nos leva a questionar aquele regime e o nível de participação política do conjunto dos cidadãos romanos, pois, quanto mais se expandiam as fronteiras da república romana, mais disperso e distante ficava o cidadão romano, tornando-se ainda mais difícil seu comparecimento às assembleias em Roma.

Até o século XVII não se cogitava a ideia de democracia representativa. Somente após essa época alguns pensadores começaram a fazer referências, ainda que lacônicas, sobre a possibilidade da representação política, a exemplo de Locke (1978, p. 89-90):

A verdade é que os governos não podem sustentar-se sem grande dispêndio, sendo natural que todos quantos gozam de uma parcela de proteção paguem do que possuem a proporção necessária para mantê-lo. Todavia, será ainda com o seu próprio consentimento, isto é – o consentimento da maioria, dado diretamente ou por intermédio dos seus representantes.

Contudo, outros autores, como Rousseau (1978, p. 107), mantiveram-se fiéis ao tradicional conceito de democracia direta, rejeitando em absoluto a ideia de uma soberania popular fundada na representação política. Duras e oportunas as palavras de Rousseau contra a democracia representativa:

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. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la. A ideia de representantes é moderna; vem-nos do Governo feudal, desse Governo iníquo e absurdo no qual a espécie humana só se degrada e o nome de homem cai em desonra. Nas antigas repúblicas, e até nas monarquias, jamais teve o povo representantes, e não se conhecia essa palavra. É bastante singular que em Roma, onde os tribunos eram tão reverenciados, não se tenha sequer imaginado que eles

pudessem usurpar as funções do povo e que, no meio de tão grande multidão, nunca tivessem tentado decidir por sua conta um único plebiscito.

O primeiro movimento político a propor mais concretamente a ideia de um governo representativo foi o dos *levellers*⁴. Surgiram durante a Guerra Civil Inglesa (1642-1648) e foram os primeiros democratas que pensaram a democracia além do paradigma do autogoverno participativo da cidade-estado, substituindo esse modelo pelo governo representativo do Estado nação.

Em 1647, por meio do conhecido manifesto *Agreement of the People*, os *levellers* anunciaram uma espécie de proposta constitucional que contemplava as seguintes medidas: a) mudança no processo de eleição dos representantes do povo, com uma melhor proporcionalidade na distribuição das cadeiras parlamentares em relação ao número de habitantes de cada condado, cidade e distrito; b) a dissolução do atual Parlamento, que se encontrava reunido desde 1640, a fim de impedir os inconvenientes da longa permanência das mesmas pessoas na função representativa; c) a necessidade de escolha regular de Parlamntos a cada dois anos; d) a definição de limites da autoridade dos representantes do povo. Os representantes poderiam decretar, alterar e anular as leis; nomear e remover magistrados e oficiais de todos os níveis; decretar a guerra e a paz e tudo mais que não estivesse expressamente impedido de fazer. Por outro lado, não era permitido aos representantes do povo: dispor sobre matérias de religião e formas de culto; obrigar o cidadão ao serviço militar; perseguir aqueles que participaram de ambos os lados da guerra civil; conceder privilégios nem isentar qualquer pessoa diante da lei em razão de ofício, propriedade, nascimento ou outra forma de distinção, uma vez que a lei deveria ser igual para todos; e por em risco a segurança e o bem estar do povo. Esses direitos e liberdades inalienáveis deveriam estar protegidos da interferência do poder público (WORMUTH *apud* BARROS, p. 2010).

⁴ O termo *levellers* (niveladores) foi inicialmente utilizado com uma conotação pejorativa pelos partidários da causa real para designar aqueles que defendiam um nivelamento social e econômico na Inglaterra. Mais tarde o termo passou a caracterizar um grupo político que se formara no decorrer da Guerra Civil Inglesa em torno de certas ideias: representação política, tolerância religiosa, liberdade de consciência, liberdade de expressão, ampliação do sufrágio, livre comércio, entre outros (BARROS, 2010).

As ideias dos *levellers*, expressas em seus panfletos durante a Guerra Civil Inglesa, representaram um marco histórico para o desenvolvimento da democracia representativa. A partir desse momento a representação passou a figurar no cenário teórico e político com uma possibilidade viável. Em *O Espírito das Leis*, Montesquieu (1979, p. 150) manifestou apoio ao governo representativo, dizendo ser impossível o regime de autogoverno nos grandes Estados e inconveniente nos pequenos. Chegou a afirmar que a vantagem do sistema de representação é que os representantes são capazes de discutir os negócios os públicos e o povo não:

Já que num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo. [...] Não é necessário, portanto, que os membros do corpo legislativo sejam escolhidos geralmente do corpo da nação; mas convém que, em cada localidade principal, os habitantes elejam entre si um representante. A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia.

Assim, a ideia da representação possibilitou uma adaptação do regime democrático, outrora limitado às cidades-estados, aos Estados nacionais, permitindo novos arranjos e possibilidades políticas. É razoável admitir que o desenvolvimento do regime democrático mundo afora decorreu dessa nova concepção de soberania popular, que, superando os entraves práticos da dimensão geográfica e populacional das nações, bem assim as limitações políticas de uma democracia direta, consagrou o sistema representativo de governo.

A democracia representativa favoreceu as articulações e decisões políticas para o desenvolvimento dos Estados, bem assim a capacidade dos cidadãos para governar. Nas palavras de Robert Dahl (2012, p. 43), “ao unir a ideia democrática de governo do povo à prática não democrática da representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão totalmente novas”.

No século XIX as possibilidades da democracia representativa já eram vistas como revolucionárias, o que transformou a democracia direta num arranjo obsoleto, considerado próprio de um período histórico, não mais atendendo à dimensão e complexidade dos Estados modernos. Para Destutt de Tracy (*apud* DAHL, p. 44), a

democracia representativa pode ser considerada uma nova invenção, praticável por um longo tempo e numa grande extensão territorial. Por sua vez, James Mill (*apud* DAHL, p. 44) afirmou que o sistema de representação constitui “a grande descoberta dos tempos modernos”, no qual “talvez se encontrará a solução de todas as dificuldades, especulativas e práticas”.

Todavia, a democracia representativa trouxe seus próprios problemas, contradições e limites. Contrastando com o sistema monista da democracia até então vigente, que entendia desnecessária e ilegítima qualquer outra instituição que não fosse a assembleia de cidadãos, no governo representativo articulam-se diversas entidades legítimas e necessárias à democracia do Estado nacional, transformando a democracia representativa num sistema plural por natureza. Enquanto a antiga visão de democracia rejeitava o conflito e considerava a partidarização uma ameaça ao bem geral, a nova democracia entendia o conflito e a formação de facções como algo inevitável e próprio da ordem democrática.

Mas os problemas da democracia representativa não se limitaram à nova forma de encarar o conflito. Para alguns críticos, suas contradições são tantas, seu distanciamento do povo é tão grande que é possível questionar “se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia” (DAHL, 2012, p. 45).

A história mais recente traduz uma diminuição do entusiasmo pela democracia; como se a ideia de soberania popular tivesse falhado ou frustrado as expectativas dos democratas e dos cidadãos em geral; como se a soberania popular, tão cantada pelos filósofos modernos da ciência política, não tivesse cumprido o papel que se esperava na construção de uma sociedade livre e igualitária.

Todo esforço teórico e intelectual no campo das ciências sociais na idade moderna passou a se concentrar na elaboração de ideias capazes de superar os entraves políticos à formação do Estado liberal e à construção da democracia. A crença de que a soberania popular, tal como concebida pelos gregos, seria uma possibilidade viável para a redenção da sociedade, transformou a democracia num ideal político e filosófico, provocando uma euforia teórica e elevando ao apogeu a esperança da humanidade no campo da política.

Essa posição, contudo, contrasta com o descontentamento e desconfiança dos sociólogos e cientistas sociais contemporâneos com o sistema democrático, ainda mais com a ideia de governo representativo.

O apogeu da democracia esteve relacionado, primeiramente, com a forma como os cidadãos exerciam o poder político na Grécia antiga, berço da democracia direta. Na *ágora*, principal praça da pólis, o povo se reunia para o exercício direto e imediato do poder político. Por esse motivo, a *ágora* ateniense, onde todos tinham direito de voz e de voto, tornou-se um símbolo da democracia direta.

Segundo José Bonavides (2012, p. 288),

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor concentrado sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.

A democracia ateniense representou o auge desse regime, porquanto se manifestou, na sua forma direta e intensa, como uma ideia capaz de arrebatara certa unanimidade lógica e política; um verdadeiro contraste com a crise teórica atual e com a forma indireta (e semidireta), fugaz e esvaecida que a democracia assumiu na contemporaneidade.

Registre-se, todavia, as ressalvas históricas, políticas e sociais da sociedade ateniense, uma vez que a participação política era privilégio de uma minoria formada por homens livres que viviam à custa do trabalho escravo da maioria. Nesse sentido, Paulo Bonavides (2012, 57) afirma que:

[...] autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo.

De qualquer modo, a forma direta e intensa com que a democracia foi vivenciada em Atenas muito orgulhavam seus cidadãos, conforme depoimento de Péricles, que revela ainda a consciência dos gregos sobre os méritos daquela democracia (TUCÍDIDES, 2001, p. 109):

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a

pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não observamos com uma curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem o olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos.

A euforia teórica em torno da democracia estava relacionada com a percepção quase unânime de sua capacidade de redimir a sociedade dos males políticos da idade média, bem assim com o fato de o governo do povo representar aspirações seculares. Portanto, para os teóricos da idade moderna, a democracia não era apenas mais uma modalidade de regime político, mas o único que simbolizava uma conquista da humanidade num processo de lutas e aspirações históricas por liberdade, igualdade, fraternidade e justiça; uma forma de organização política na qual o poder político poderia pertencer ao povo ou, pelo menos, à burguesia.

Segundo CASTORIADIS (1983, p. 274), a representação política tende a deseducar as pessoas, conduzindo-as à crença de que não podem atuar politicamente na sociedade:

[...] a representação política tende a “educar” – isto é, a “deseducar” – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de governar.

Enquanto na idade moderna havia esperança na democracia e uma euforia política e teórica em torno da soberania popular, na contemporaneidade estabeleceu-se a desconfiança, a crítica e o descontentamento. Obviamente, a complexidade política atual exige mais do que a democracia liberal poderia oferecer. Contudo, ao que parece, o essencial da crise e da crítica à democracia não consiste em encontrar uma alternativa à soberania popular, mas ao desafio de ajustá-la ao novo mundo: complexo, plural, global, diverso, desigual.

Para Juarez Freitas (2002, p. 11), “A democracia representativa é vital. A direta, também”. Nesse sentido, um dos mais complexos desafios do nosso tempo é complementar a democracia representativa com os valores e instrumentos da democracia direta. Para tanto, é necessário superar o formalismo da legitimação pelo procedimento, característico da tradicional democracia representativa, permitindo uma gestão pública mais responsável, madura, legítima e socialmente justa.

Há tempos Paulo Bonavides (2001) tem sido o profeta a denunciar a superação da democracia representativa. Tal modelo, a seu ver, representa uma ruptura entre o Estado e a sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. Tal ruptura se revelou pelos vícios do processo eleitoral, caracterizado pela propaganda enganosa, pelos gastos exorbitantes de campanha, pelas promessas eleitoreiras e pelas doações de bens e vantagens pessoais. O Parlamento, por sua vez, vem adotando medidas que privilegiam pequenas oligarquias - talvez os financiadores de campanha, contrariando o interesse geral e os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em face da crise da representação política, Bonavides propõe o estabelecimento de uma democracia participativa, fundada no princípio da soberania popular, porquanto, segundo o autor, “não há democracia sem participação” (BONAVIDES, 2001, p. 51). A democracia participativa se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade geral, capazes de restaurar e repoliticizar a legitimidade do sistema (BONAVIDES, 2001, p. 22).

O centro de gravidade da democracia participativa, “sua mola chave, em todas as ocasiões decisivas, é a vontade popular, é o povo soberano” (BONAVIDES 2001, p.60). Trata-se de uma democracia na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política, sem o que tal democracia será tão ilusória como o são as democracias representativas dos países subdesenvolvidos, “biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco da liberdade humana” (BONAVIDES, 2002, p. 27).

Continuam a existir as instâncias representativas com suas funções políticas e jurídicas, porém como instâncias de segundo ou terceiro grau, uma vez que a instância de primeiro grau é o povo. Ademais,

[...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada (BONAVIES, 2002, p. 29).

Paulo Bonavides assevera ainda que, em plena era da tecnologia, seria absolutamente viável a implantação de procedimentos de participação popular direta no atual sistema eleitoral, combinando-os com atuais institutos de democracia representativa. Neste particular, a Justiça Eleitoral brasileira já demonstrou que o emprego da tecnologia no processo eleitoral pode ser bastante profícuo para a melhoria do regime democrático.

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia direta. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política.

[...]

Chega-se à democracia direta pelos instrumentos normais de capacitação política do povo para efeito de sua intervenção imediata e eficaz, em termos de um razoável decisionismo de soberania.

Com efeito, são artefatos institucionais para tornar instrumentalmente eficaz a vontade soberana do povo as seguintes técnicas de consulta, a expressão da nova democracia: o plebiscito, o referendun, a iniciativa, o veto, o direito de revogação (recall), tanto a revogação do mandato individual do agente político como a revogação do mandato coletivo (o Abberufungsrecht do direito constitucional suíço) de uma assembléia, o que permitirá se destitua todo o parlamento ou assembléia infiel à outorga da confiança popular (BONAVIDES, 2002, p. 23-26).

Referindo-se ao atual modelo de democracia - de tradição liberal-pluralista - Adail Ribeiro de Carvalho (2012, p. 28-29) afirma que este regime tem como ponto de partida a doutrina de Joseph Schumpeter, cuja concepção de democracia fundamenta-se na forma de escolha de uma minoria governante a partir da competição pelos votos do povo. E acrescenta que neste tipo de democracia “Verifica-se uma separação – um hiato incontornável mesmo – entre a esfera política e o mundo social”.

Além da chamada *democracia participativa*, outras correntes teóricas contemporâneas procuram discutir o esgotamento do atual modelo de democracia

liberal-pluralista, fundada na representação política. São elas: a) a democracia deliberativa; b) o republicanismo cívico; o multiculturalismo.

a) Democracia deliberativa ou discursiva

A democracia deliberativa ou discursiva baseia-se na teoria do discurso de Jürgen Habermas (1997) e se apresenta como a principal crítica às democracias atuais, propondo que as decisões políticas sejam fruto de ampla discussão na qual todos tenham condições iguais de participação. Segundo Habermas (1997, p.87), “sob as condições das sociedades complexas, somente é possível uma democracia concebida a partir da teoria da comunicação”.

Para Habermas (1997, p. 112), “As lutas pelo reconhecimento no estado de direito democrático só possuem força legitimante na medida em que todos os grupos tenham acesso à esfera pública, tenham voz ativa e possam articular suas necessidades, e ninguém seja marginalizado ou excluído.”

A democracia deliberativa ou discursiva propugna a necessidade de processos de decisão compatíveis com os problemas de uma sociedade pluralista, afinal, o voto não deve ser a única forma de legitimação da vontade coletiva. A democracia requer a institucionalização de procedimentos racionais de deliberação (debates, fóruns, negociações) capazes de sintetizar a soberania popular.

A democracia deliberativa inclui uma compreensão procedimental de democracia na qual os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação da opinião são a única fonte de legitimação:

A chave da concepção procedimental de democracia consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação às quais devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo (HABERMAS apud LUBENOW, 2010).

b) Republicanismo cívico

Propõe a participação direta e ativa do cidadão na comunidade, entidade presente no pensamento político de Rousseau (1978), uma vez que nem toda concepção de república oferece espaço para uma posição comunitarista. A

participação política possui valor em si mesma, sendo inconcebível que a vontade geral seja transferida para representantes do povo, ou que a função legislativa fique restrita a um pequeno número de pessoas, porquanto quando há representatividade, a vontade particular acaba se sobrepondo à geral.

Segundo Rousseau (1978, p. 47), somente na ausência de representação política é que pode prosperar a verdadeira vontade geral, pois, caso contrário, surgiriam as facções e as associações, reinando essas vontades particulares sobre a geral. Somente através da participação na república é que os cidadãos tomam consciência da importância da coisa pública. Essa consciência política se alia com os sentimentos de piedade e patriotismo para a busca do bem comum.

c) Multiculturalismo

O multiculturalismo parte do reconhecimento da natureza plural da sociedade, composta por um mosaico de grupos com estilo de vida e valores diversos e, por vezes, conflitantes. Constitui, portanto, uma corrente teórica que visa à garantia dos direitos fundamentais das minorias e que entende a democracia como um regime que deve respeitar os direitos e garantias dos grupos sociais. O diálogo permanente entre as diversas culturas que convivem no mesmo espaço público constitui elemento essencial na construção de uma democracia multicultural.

Andréa Semprini (1999, 44), discutindo sobre minorias no contexto do pluralismo cultural, explica que o multiculturalismo:

[...] concentra sua atenção sobre as reivindicações de grupos que não têm necessariamente uma base 'objetivamente' étnica, política ou nacional. Eles são movimentos sociais estruturados em torno de um sistema de valores comuns, de um estilo de vida homogêneo, de um sentimento de identidade ou pertença coletivos, ou mesmo de uma experiência de marginalização. Com frequência é esse sentimento de exclusão que leva os indivíduos a se reconhecerem, ao contrário, como possuidores de valores comuns e a se perceberem como um grupo à parte.

Além do generalizado desencanto com os representantes políticos, a opinião popular somente é consultada uma vez a cada quatro anos, gozando tais políticos de total autonomia em relação à base social que o elegeu. Assim, as contradições

entre dirigentes e dirigidos, ou representantes e representados, acaba por estabelecer um distanciamento entre a política e a vida social.

4 PARTIDO POLÍTICO E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Dadas as vinculações conceituais e práticas, torna-se inviável o estudo da democracia representativa sem uma abordagem sobre os partidos políticos, que surgiram como produtos históricos do desenvolvimento da própria democracia, vinculados aos fenômenos da representação política e dos sistemas eleitorais.

Os partidos se apresentam como organizações mediadoras entre a sociedade e o poder político. Nesse sentido, tiveram importante papel nas conquistas dos direitos fundamentais e na mobilização e envolvimento do cidadão com os assuntos do Estado. Todavia, ao mesmo tempo em que atuam como catalisador da vida política das sociedades, por vezes apresentam métodos e procedimentos internos incompatíveis com os valores democráticos, o que tem ensejado discussões acerca da democratização dos partidos como um aspecto relevante para o aperfeiçoamento da democracia.

Nos últimos tempos os partidos políticos vêm passando por uma crise de representatividade, provocada pela ausência de intermediação dos legítimos interesses e demandas do conjunto da sociedade. Situação que é agravada por práticas internas antidemocráticas e por inúmeras denúncias de corrupção, o que tem provocado a descrença nos partidos políticos e, por via reflexa, um descontentamento com a democracia representativa.

Em face desse quadro e da vinculação da maioria dos partidos com o próprio poder político, surgiram novos atores sociais na cena política do País: as associações de classe e as organizações não governamentais (ONGs). A descrença nos partidos fez com que tais entidades passassem a canalizar as reivindicações dos diversos setores da sociedade.

A eleição de representantes filiados e organizados em partidos políticos atendeu a uma necessidade dos cidadãos de se expressarem em grupos sociais e de exercerem uma vontade comum. Nesse sentido, os partidos constituem a forma adequada de canalização das demandas sociais, garantindo a disputa pelo poder nos marcos do regime democrático e evitando a radicalização e a violência na atividade política. Surgem, assim, da necessidade de representação e de interesses políticos em face da diversidade e complexidade da sociedade.

Atualmente, os sistemas políticos da grande maioria dos países integrantes das Organizações das Nações Unidas (ONU), sejam eles democráticos ou autoritários, implicam a existência de partidos, capazes de convergir a ideologia e aspirações de grupos da sociedade. Contudo, a despeito dessa universalidade, nem sempre possuem a mesma natureza, nem cumprem as mesmas funções. Nos países totalitários os partidos assumem mais a função de controle social sobre a sociedade civil, e não a de representação de grupos sociais em suas demandas junto ao poder político.

Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 176), historicamente, a formação dos partidos foi influenciada pelo aumento da participação política, o que ocorreu a partir da Revolução Francesa de 1789 e a norte-americana de 1776, bem como com o crescimento das relações sociais devido ao processo de urbanização que se intensificou durante os séculos XVII e XIX. Assim, “o Parlamento se tornou o órgão de expressão da nova classe ascendente, a burguesia, e constitui gradativamente num instrumento desta para o controle do governo”.

A reforma eleitoral promovida pela Inglaterra, em 1832, o *Reform Act*⁵, constitui um marco para o surgimento dos partidos políticos, pois o Estado Liberal se transformou numa sociedade organizacional, onde as demandas dos indivíduos dependem da existência de entidades formalmente organizadas.

4.1 CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

Um partido político pode ser definido como um grupo de pessoas unidas pelos mesmos interesses e que possuem como objetivo principal o exercício do poder político. Paulo Bonavides (2012, p. 372) define partido político como “uma organização de pessoas que inspiradas por ideais ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”. Afirma ainda que nesta definição alguns dados são indispensáveis: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um conjunto de ideais e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada e manutenção do poder político.

⁵ A Lei de Reforma de 1832 (*Reform Act 1832*) foi um ato do parlamento que introduziu uma ampla reforma no sistema eleitoral da Inglaterra e País de Gales. De acordo com seu preâmbulo, a lei foi concebida para “tomar medidas eficazes para corrigir muitos abusos que já existem há muito tempo sobre a eleição dos membros para servir no Câmara dos Comuns do Reino Unido”.

Hans Kelsen (*apud* BONAVIDES, p. 371) afirmou que os partidos “são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos”.

Max Weber (2004, p. 544) assevera que o objetivo dos partidos políticos é sempre a obtenção de votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto. De forma surpreendente, Weber (2004, p. 544-547) analisa o funcionamento da máquina partidária como se acompanhasse os acontecimentos do Brasil de hoje, apesar de seus escritos datarem dos anos entre 1910 e 1920. Afirma que o programa dos partidos, sua forma de funcionamento e os candidatos são definidos por um núcleo formado por partidários com interesses econômicos e em cargos públicos. Pondera ainda que, por mais que se lamente, do ponto de vista moral, a existência dos partidos, sua forma de propaganda e de luta e o fato de que a elaboração dos programas e das listas de candidatos esteja nas mãos de uma minoria, isso não os eliminará e somente em grau reduzido os afetará.

Um núcleo permanente de interessados no partido, reunidos sob um líder ou sob um grupo de notáveis, com organização mais ou menos firme e hoje muitas vezes com uma burocracia desenvolvida, cuida do financiamento, com a ajuda de mecenas, interessados econômicos, interessados na patronagem de determinados cargos ou mediante contribuições dos associados: na maioria das vezes, na base de várias destas fontes. Esse núcleo determina o programa atual, a forma do procedimento do partido e os candidatos. Mesmo no caso de uma forma muito democrática de organização dos partidos de massas (que, como sempre, tem como consequência o desenvolvimento de um funcionalismo remunerado), a grande maioria dos eleitores, mas também dos simples "associados", não participa (ou apenas formalmente) na determinação dos programas e dos candidatos. A participação dos eleitores só entra em consideração na medida em que eles são adaptados e escolhidos segundo as possibilidades de atrair seus votos. Por mais que se lamente, do ponto de vista moral, sua existência, suas formas de propaganda e de luta e o fato de que inevitavelmente a elaboração dos programas e das listas de candidatos esteja nas mãos de uma minoria, isso não eliminará os partidos e somente em grau reduzido afetará o feitio de sua estrutura e de seu procedimento. A lei pode regulamentar, como aconteceu várias vezes nos Estados Unidos, a forma da constituição desse núcleo ativo dos partidos (de modo análogo, por exemplo, às condições da constituição dos sindicatos) e as "regras da luta" no campo da batalha eleitoral. Eliminar a luta entre os partidos é impossível, entretanto, a não ser que se queira eliminar qualquer representação ativa do povo.

[...]

Todas as lutas entre partidos não são apenas por fins objetivos, mas também, e sobretudo, lutas pela patronagem dos cargos. [...] Alguns

partidos, particularmente os dos Estados Unidos, depois de acabarem os antigos antagonismos acerca da interpretação da Constituição, nada mais são do que partidos de caçadores de cargos, que modificam seu programa segundo as possibilidades de atrair votos. Na Espanha, revezavam-se, até estes últimos anos, os dois grandes partidos, em um turno convencionalmente estabelecido e na forma de "eleições" fabricadas de cima, para prover seu séquito de cargos. Nos territórios colonizados pelos espanhóis, trata-se sempre, tanto nas chamadas "eleições" quanto nas chamadas "revoluções", do acesso à manjedoura do Estado, na qual desejam alimentar-se os vencedores. Na Suíça, os partidos repartem, pacificamente entre si, os cargos na base de um sistema proporcional, e alguns de nossos projetos constitucionais "revolucionários", por exemplo, o primeiro feito para Baden, pretendiam estender este sistema aos cargos de ministro, tratando, assim, o Estado e seus cargos como simples instituição previdencial de prebendados.

Os escritos de Weber revelam quão antigas são as práticas antidemocráticas dos partidos, os interesses eleitoreiros e econômicos envolvidos, bem assim a corruptível relação que se estabeleceu entre o Estado e os partidos políticos.

Na definição de José Afonso da Silva (199, p. 395), partido político "é uma forma de agremiação de um grupos social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir poder para realizar seu programa de governo".

No Brasil, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, porquanto a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 17, § 2º, estabelece que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo registrar-se no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal, e os seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, em até 1 (um) ano antes da data das eleições (art. 4º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

4.2 SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Maurice Duverger (1980, p. 242 a 309) distingue três sistemas partidários: a) o de partido único; b) o bipartidário; e c) o multipartidário.

a) Sistema de partido único

No sistema de partido único não há alternativa para o eleitor. O partido se confunde com o próprio poder e seu programa se confunde com o próprio direito do Estado. Com efeito, o termo *partido* é incompatível com a designação *único*, porquanto a existência de um partido - parte - implica a coexistência de outros igualmente legítimos para a representação de grupos sociais. Assim, seria um contrassenso o Estado ou o conjunto do povo ser representado por um único partido.

Por isso anuncia Benedetto Croce (*apud* FRANCO, p. 144), referindo ao sistema de partido único, que “o sonho do partido político, por mais bem-intencionado e honesto, tem o inconveniente de se referir a algo que não é nem partido nem político”. Nesse sistema, a função do partido é diferente daquela existente nos sistemas com mais de um partido. Segundo Bonavides (2012, p. 396), “A eleição se configura secundária, destituída do caráter competitivo, sem diálogo das opiniões contrárias. Toma, portanto, o aspecto plebiscitário de mera designação ou ratificação de escolha anteriormente feita”.

b) Sistema bipartidário

O sistema bipartidário apresenta mais um dualismo de tendências do que mesmo um dualismo de partidos, conforme assinala Maurice Duverger (1980, p. 252). Nesse sentido, seria um equívoco supor que o sistema bipartidário significa a existência de apenas dois partidos. Ocorre que, embora seja possível a existência de vários partidos a representar os variados interesses e ideologias dos cidadãos, técnica e juridicamente falando, somente dois podem chegar ao poder.

Schattschneider (*apud* BONAVIDES, p. 390) chegou a afirmar que o “sistema bipartidário é a fortaleza de Gibraltar da política americana”; os partidos pequenos possuem um papel meramente educativo na política dos Estados Unidos.

O sistema multipartidário é constituído por três ou mais partidos políticos em disputa de poder. É o mais democrático dos sistemas, porquanto garante às minorias políticas um poder de influência que lhes falaria no sistema bipartidário. É considerado como a melhor forma de representar os diversos segmentos e opiniões de uma sociedade, conferindo maior legitimidade ao poder político, considerado como centro de articulação e mediação dos interesses dos diversos grupos sociais.

c) Sistema multipartidário

O sistema multipartidário implica a formação de governos que decorrem de coligações de gabinetes de composição heterogênea, sujeitos a uma maior instabilidade política. Paulo Bonavides (2012, p. 392) explica que no sistema presidencial a pulverização partidária é fator de enfraquecimento do regime, “determinando-lhe, não raro, o colapso”:

Em primeiro lugar, pela facilidade que tem um executivo forte de dominar partidos fracos, numericamente excessivos, sem coesão interna, cobiçosos de vantagens, prestes a sacrificarem a honra cívica em acordos fáceis ou acomodações desairosas, contanto que os interesses imediatos da patronagem, no sentido sociológico weberiano, saiam de logo satisfeitos. O Parlamento apaga-se então no anonimato de seu destino político e um executivo onipotente, caudilhista de vocação, a meio passo já da ditadura, é a única expressão visível do poder.

Em segundo lugar, o Parlamento se pode converter numa casa de resistência ao executivo, que cai prisioneiro de um Congresso hostil, dominado por maiorias facciosas e passionais, cuja ação tolhe os passos à administração e frustra-lhe o programa governativo.

Assim como o bipartidarismo está relacionado com o sistema de eleição majoritário, assim também existem estreitos vínculos entre o multipartidarismo e o sistema de eleição proporcional, dadas as possibilidades de o sistema multipartidário fazer representar as variadas tendências políticas da sociedade.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 17, adotou o multipartidarismo, também chamado de pluripartidarismo, como um dos fundamentos do regime político brasileiro:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

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

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Para disciplinar a fidelidade partidária, o artigo 26 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), determina a perda do mandato político daquele que vier a se desfiliar do partido pelo qual veio a se eleger.

Segundo o artigo 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. A coligação terá denominação própria, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

4.3 FUNÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 194 a 199) as funções dos partidos políticos podem ser sociais ou institucionais. Entre as funções sociais indica: a) a racionalização política; b) a socialização política; c) a mobilização da opinião pública; d) a participação política; e) a representação de interesse e; f) a legitimação do sistema político.

a) Racionalização política: ao agruparem as opiniões individuais em torno de um número limitado de opções, os partidos permitem a racionalização do conflito social, abrindo-se espaço para as soluções políticas.

b) Socialização política: assegura a participação política de um núcleo de militantes, favorecendo uma maior atividade partidária. Como instituto da democracia, o partido político deve cuidar da educação política do cidadão. A Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), assegura que os recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. Atualmente, os partidos têm negligenciado a função de socialização e educação de seus militantes e da população em geral, principalmente em função da

crescente participação dos meios de comunicação de massa, inclusive da internet. Ademais, a crise de credibilidade que atinge os partidos políticos tem sido um entrave para essa função.

c) Mobilização da opinião pública: o partido pode articular a ação política de militantes e da população em geral em torno de ideias transformadoras, criando núcleos com participação ativa na vida política. Segundo Dias (2011, p. 195), no final do século XX os partidos perderam essa capacidade de mobilização de setores da opinião pública para os movimentos sociais. Acrescenta: “Muitos não conseguem expressar a crescente complexidade das modernas sociedades”.

d) Participação política: os partidos constituem o principal instrumento de participação política do cidadão, que pode atuar politicamente de diversas formas, seja mediante o simples ato de votar durante o período eleitoral, ou fazendo parte das assembleias e convenções, vivenciando de perto o programa do partido.

e) Representação de interesses: trata-se da principal e mais tradicional função dos partidos políticos. As opiniões e demandas individuais são agrupadas e viabilizadas em torno do partido, que atuam como mediadores entre o Estado e a sociedade civil. Embora os partidos tenham a função de canalizar os diversos interesses sociais, visando à ampliação de seu eleitorado, tendem a privilegiar determinadas ideias ou demandas de grupos específicos, em atendimento à sua origem histórica ou ideológica ou ainda em razão da conjuntura política.

f) Legitimação do sistema político: os partidos políticos desempenham papel importante na legitimação do sistema político, na medida em que articulam e reforçam a confiança nas regras do jogo por meio de realização de eleições e da alternância de poder. Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 197), a existência dos partidos e a possibilidade de alternância de poder formam a base de legitimação do regime democrático, pois os partidos legitimam a prática democrática, tornando a democracia possível, permitindo o debate, o consenso e a divergência, impedindo que as minorias sejam excluídas de seus direitos.

Entre as funções institucionais dos partidos políticos, Dias (2011, p. 197) destaca as seguintes: a) operacionalizar o regime político; b) recrutamento e seleção das elites governantes; c) organização das eleições; e d) formação e composição dos principais órgãos do Estado.

a) Operacionalizar o regime político: os partidos políticos contribuem para a operacionalização do regime político, fornecendo, além de propostas, militantes para ocupar os cargos na máquina estatal e no Parlamento. Sua organização interna e disciplina contribuem para o compartilhamento de uma visão de poder e o estabelecimento de um programa comum.

b) Recrutamento e seleção das elites governantes: os partidos se encarregam de recrutar e selecionar o grupo de dirigente da *res publica*. No passado, esta função era realizada pelas corporações, sindicatos e associações profissionais, mas, atualmente, os regimes políticos outorgaram aos partidos a tarefa de indicar os quadros que disputarão, por meio do voto, o poder político.

c) Organização das eleições: os partidos exercem grande influência no processo eleitoral, seja colaborando na elaboração da legislação, seja oferecendo os candidatos e representantes para fiscalizar as eleições, ou provocando a Justiça Eleitoral através de ações e recursos judiciais.

d) Formação e composição dos principais órgãos do Estado: além de reproduzirem a elite dominante, os partidos também viabilizam a composição dos poderes públicos, principalmente o Poder Legislativo, preenchendo as cadeiras das Câmaras Municipais, das Assembleias Legislativas e da Câmara e Senado Federal. No Poder Executivo, os partidos vitoriosos também indicam os cargos da máquina estatal não preenchidos por concurso público. Pode-se dizer que até alguns membros do Poder Judiciário são indicados pelos representantes dos partidos nos demais Poderes. Contudo, dada essa capacidade dos partidos de interferir nas decisões do governo, através da atuação de seus quadros espalhados no aparelho estatal, o regime fica vulnerável à corrupção e ao clientelismo.

As funções institucionais dos partidos políticos são indispensáveis ao regime político e para a composição dos órgãos do Estado. Nesse sentido, o artigo 1º da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), define que o partido político destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Vale ainda destacar que nos regimes não democráticos os partidos também desempenham de forma vigorosa suas funções sociais e institucionais. Nestes regimes, quase sempre, existe um único partido, que possui como função primordial oferecer respaldo teórico-ideológico para as ações do Estado. Nesses regimes o partido não articula interesses, como acontece nos regimes democráticos, mas vela pela ortodoxia imposta pelo Estado, promovendo a ideologia do Estado e identificando os dissidentes do regime. Nos regimes não democráticos, os partidos não possuem função institucional: assumem a própria função do Estado, monopolizando sua organização. Segundo Dias (2011, p. 199):

Aqui, o partido não está situado no plano da sociedade civil, nem num plano intermediário entre o público e o privado, mas totalmente incrustado na esfera estatal, ou seja, não tem nenhuma autonomia diante dos órgãos do Estado, pois essas instituições estatais e o partido são a mesma coisa.

4.4 TENDÊNCIA OLIGÁRQUICA E CRISE DE REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No início do século XX, Robert Michels (*apud* DIAS, p. 200) identificou uma tendência oligárquica do partido social-democrata e de outros partidos operários e populares que chamou de tendência de Lei de Ferro das Oligarquias. Segundo o autor, o crescimento dos partidos promove a tendência de burocratização e de surgimento de uma nova minoria organizada que se eleva à categoria de classe dirigente. Estas, uma vez criadas, passam a ter interesses próprios e a dirigir o partido para satisfazer tais interesses e não mais para lutar pelos originais ideais políticos. Assim, há uma tendência de que as decisões de um partido passem a ser tomadas por uma minoria.

Segundo Dias (2011, p. 201), Michels recorre à história para explicar que nenhum movimento popular, por mais enérgico que tenha sido, conseguiu concretizar transformações orgânicas e duradouras na estrutura social, “e isto porque os mais destacados elementos desses movimentos populares, os homens que os conduziram e instigaram, se separam sempre cada vez mais das massas para serem absorvidos pela classe política.”

Reinaldo Dias (2011, p. 202) aponta ainda para os problemas atuais dos partidos políticos, indicando que apresentam distorções tanto em sua estrutura interna quanto em suas manifestações externas, decorrentes, principalmente, do não atendimento às demandas de seus eleitores. “Ao não cumprirem com seu papel de satisfazer a demanda de seus eleitores, correm o risco de desaparecerem do cenário político. [...] ao não conseguirem manter a credibilidade do sistema de governo em que atuam, também se colocam em risco”.

Segundo Dias (2011, p. 202 a 203), os principais problemas dos partidos na atualidade são os seguintes:

a) perderam a capacidade de mobilização das massas para os novos movimentos sociais ou para outras formas de comunicação social (redes sociais via internet), que substituíram o contato direto dos políticos com os cidadãos;

b) o predomínio de um novo tipo de partido, aberto a todo tipo de correligionário e às propostas que atendam aos mais variados grupos sociais, caracterizando-se como partidos multiclassistas e que apresentam alta dose de pragmatismo, Também não se enquadram na tradicional rotulação “direita e esquerda”;

c) como organizações que são, adquirem interesses próprios, provocando a reação da sociedade, que passa a buscar alternativas para a atuação política, seja por meio da desconsideração do partido na escolha do candidato, seja através da participação direta, exercendo a soberania popular direta (lei de iniciativa popular, referendo e plebiscito).

No Brasil, soma-se aos problemas já apontados, uma desconfiança geral em relação aos partidos, por demais maculados pelas notícias de corrupção,

clientelismo e tráfico de influência dos correligionários, bem assim pelas escusas doações de campanha que suas prestações de contas ostentam. A perda da credibilidade levou os partidos a uma completa crise de representatividade e à falta de capacidade de mobilização política.

4.5 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

No bojo das discussões sobre reforma política, a fidelidade partidária vem sendo anunciada como uma das medidas capazes de contribuir para a legitimidade do sistema político brasileiro. Com efeito, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 17, § 1º, estabelece a fidelidade partidária como uma regra a ser imposta pelos partidos aos seus filiados. Trata-se de uma regra constitucional que expressa a necessidade de comunhão de ideais e objetivos entre os membros de um partido político, orientando-os na adoção de práticas, programa e discurso alinhados.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

O termo fidelidade partidária se refere, basicamente, à vinculação que o político deve ter em relação ao seu partido, tendo por fundamento a ideia de que, se no Brasil todos os candidatos a cargo eletivo precisa de partido político para se eleger, uma vez eleito, não pode se desvincular do partido, sob pena de perderem o mandato.

A fidelidade partidária funda-se na ideia de que a agremiação partidária não constitui um mero agrupamento de pessoas com o único objetivo de compartilhar o poder político ou simplesmente participar da estrutura política do Estado. Mais que isso, o partido constitui a entidade cuja finalidade é congrega cidadãos com determinada concepção de Estado e convicções políticas específicas, cuja unidade

filosófica e identidade de propósitos sociais e econômicos podem oferecer uma visão particular de sociedade e de funcionamento dos poderes públicos, visando ao bem comum.

Embora represente, do ponto de vista político, um conjunto de ideias coerentes e razoáveis, se perseguida ao extremo, a fidelidade partidária pode se transformar num instrumento de controle político, conforme ocorreu durante o regime ditatorial (nos anos de 1964 a 1985).

O artigo 18 do Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965), decretou: “Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros”. Iniciou-se o período de bipartidarismo no Brasil, tendo como a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) o partido do governo e o Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) o partido de oposição.

Nesse cenário político, a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969), passou a punir com a perda do mandato o parlamentar que contrariasse as diretrizes do partido:

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

[...]

V - disciplina partidária;

[...]

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Assim, como causa para a perda de mandato parlamentar, a infidelidade partidária se tornaria um importante instrumento de controle para o regime ditatorial. Não apenas os parlamentares que trocassem de partido como também os que votassem contra as orientações de seus partidos poderiam perder os seus mandatos. Tinha-se, àquela época, por assim dizer, um mandato imperativo, pois os parlamentares estavam vinculados às orientações dos partidos pelos quais se elegiam.

Nesse sentido, por meio da fidelidade partidária, o governo ditatorial garantiu que não seria derrotado nas votações, não havendo necessidade de fechar o Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978 (BRASIL, 1978) alterou o artigo 152 da Constituição de 1967 (com a redação da EC 01/69), que passou a prevê que não haveria perda de mandato por infidelidade partidária o eleito que deixasse o partido para participar, como fundador de novo partido.

Art. 152 - A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

[...]

§ 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

Com a Emenda Constitucional nº 11/1978 foi superado o bipartidarismo no Brasil. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi refundado sob o nome de Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), enquanto a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi extinta para a criação do Partido Democrático Social (PDS). Em 1980 foram criados o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT); em 1981, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)⁶. Em 1985, com o fim da ditadura militar e o início da Nova República, tanto o Partido Comunista Brasileira (PCB) quanto o Partido Comunista do Brasil (PC do B) voltam a funcionar como partidos políticos legais.

Em 1984 o instituto do mandato imperativo acabou sendo flexibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, respondendo a uma consulta (CTA nº 6988, Relator Neri da Silveira, julg. em 27.11.1984, DJ 10/12/1984, p. 21.160), decidiu que na eleição indireta para Presidente da República os parlamentares não seriam obrigados a seguir a orientação dos partidos, por não se tratar exatamente de uma diretriz partidária.

Registre-se que, com a regra do mandato imperativo, o provável Presidente da República eleito seria Paulo Maluf, do PDS, que era apoiado pelo regime de

⁶ O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi inicialmente criado em 1945, sendo recriado após a Abertura do Regime Militar, em 1981.

então. Todavia, com a decisão do TSE, que flexibilizou a regra da fidelidade partidária para permitir que os parlamentares votassem livremente, o Presidente eleito foi Tancredo Neves e o Vice-Presidente José Sarney, ambos do PMDB.

O novo governo promulgou a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985 (BRASIL, 1985) que, entre outras mudanças, instituiu as eleições diretas para Presidente da República e pôs fim à fidelidade partidária como causa de perda de mandato, revogando-se o §5º do art. 152 da Constituição de 1967 (com a redação dada pela EC 01/69, e modificada pela EC nº 11/78). Saliente-se a importância dessa medida, porquanto, para o rompimento com o regime de então, era necessário revogar a cláusula de fidelidade partidária de que se servia o regime ditatorial para manter sob controle o Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988 rompeu em definitivo com a infidelidade partidária como causa de perda de mandato de parlamentares. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), em precedente histórico de relatoria do Ministro Moreira Alves (STF – MS 20.927, TP, julgamento em 11/10/1989, DJ 15/4/1994, p. 8.061), rejeitou a tese de perda do mandato por desfiliação partidária.

Em 2007, respondendo a uma consulta do Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente Democratas (DEM), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), divergindo da jurisprudência da Suprema Corte, reinstituuiu a infidelidade partidária como causa de perda eletiva aos cargos conquistados pelo sistema proporcional, permitindo a perda do cargo em caso de desfiliação do partido. Eis os termos da consulta do PFL:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda? (BRASIL, TSE – Cta. nº 1.398, Res. nº 22.526/2007, Relator Min. Asfor Rocha, de 27/3/2007, p. 2).

Decidiu a Corte Superior Eleitoral que o mandato de vereadores, deputados federais e estaduais pertence ao partido político e às coligações e não aos candidatos eleitos. Foi uma resposta ao hediondo comportamento que resultava no troca-troca de partidos, que ocorria até mesmo antes da posse dos eleitos. O TSE, contudo, não ratificou a cláusula do mandato imperativo, mantendo o parlamentar livre para discordar do partido nas votações.

Dada a pertinência do teor do Relatório do Ministro Cesar Asfor Rocha com o presente estudo, reproduziremos a seguir fragmentos de seus argumentos para responder positivamente à consulta do PFL (BRASIL, Resolução TSE nº 22.526/2007, p. 3-10):

É da maior relevância assinalar que os Partidos Políticos têm no Brasil, *status* de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As Modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político.

[...]

Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

Por conseguinte, parece-me equivocada e mesma injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivale a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor.

Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado.

O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tendo relevo algum afirmar que não se detecta existência de norma de proibitiva de tal prática.

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira

é encargo do Partido político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III, da CF).

O STF, por meio das denegações nos Mandados de Segurança nos 26.602, 26.603 e 26.604, ratificou o entendimento do TSE, estabelecendo que o parlamentar que trocar de partido estaria sujeito à perda de mandato por infidelidade partidária. A fidelidade partidária passou a ser a norma, porém, a cassação dos mandatos de parlamentares que trocaram de partido só valeria após a decisão do TSE.

O STF definiu ainda que caberia ao TSE regulamentar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, ainda mais considerando, quanto à ultima parte, que a fidelidade partidária é comportamento recíproco, devendo também ser cobrada do partido, pois não se deve exigir fidelidade de um parlamentar quando seu próprio partido abandona suas ideias e programas (STF - MS 26.604, Relatora Min. Cármen Lúcia, T.P., julgado em 4/10/2007, DJe 3/10/2008, p. 135).

Assim, autorizado pelo STF, o TSE editou a Resolução nº 22.610/2007, que disciplina, entre outras questões, as causas consideradas justas para a desfiliação partidária (art. 1º, § 1º):

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

Dentre estas causas consideradas justas o TSE incluiu a criação de partido, fugindo dos fundamentos do STF que autorizaram a regulamentação da matéria, uma vez que essa hipótese não representa infidelidade do partido pelo qual o candidato se elegeu. Por esse motivo o Partido Popular Socialista (PPS) questiona a constitucionalidade do o artigo 1º, § 1º, inciso II, da Resolução TSE nº 22.610/2007 (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.583/DF), alegando que a criação de partido não constitui justa cauda para a desfiliação.

Considerando que o STF ainda não julgou a ADI, é possível que a hipótese de criação de partido prevista no artigo 1º, § 1º, inciso II da Resolução TSE

22.610/2007 seja declarada inconstitucional, ameaçando o mandato daqueles parlamentares que migraram para novo partido.

Além dos argumentos relacionados com a lógica do sistema proporcional, há ainda razões de ordem moral para a defesa da tese de perda do mandato de parlamentares que se desfiliam do partido que os elegem. Segundo o Ministro Asfor Rocha (BRASIL, Resolução TSE nº 22.526/2007, p. 5), trinta e seis parlamentares eleitos em outubro de 2006 abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; desses trinta e seis, apenas dois não se filiaram a outros grêmios partidários e somente seis se filiaram a partidos políticos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. Por conseguinte, vinte e oito parlamentares, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes dos seus opositores, levando consigo, como se fossem coisas particulares, os mandatos obtidos no último pleito eleitoral.

Na decisão que reinstituíu a fidelidade partidária, a Corte Superior Eleitoral não levou em conta apenas os argumentos relacionados com a lógica do sistema proporcional, mas também os aspectos morais que envolvem tais práticas. Partindo de uma constatação não-empírica, mas intuitiva, concluiu que os políticos seguem apenas os seus interesses pessoais na troca de partidos, pois os dois momentos em que as mudanças se intensificam são justamente logo após as eleições, quando se presume que aderem aos partidos vitoriosos em busca de cargos e verbas, e ao final da legislatura, quando se presume que buscam partidos com maior potencial de elegibilidade (LAMY, 2007)⁷.

Afirma ainda o Ministro Relator do referido Voto que nas Eleições de 2006, dos quinhentos e treze deputados federais eleitos, somente trinta e um (cerca de 6,04%) obtiveram votos próprios para atingir o quociente eleitoral, sem que houvesse necessidade de receber votos conferidos à sua legenda atribuídos a outros candidatos do seu próprio ou de sua própria coligação. Levantamento feito em janeiro de 2008 concluiu que até o final de 2007, já haviam chegado à Justiça Eleitoral 6.296 (seis mil, duzentos e noventa e seis) pedidos de perda de mandato por infidelidade partidária (BRASIL, Resolução TSE nº 22.526, 2007, p. 10).

⁷ LAMY, Marcelo. **Reflexões sobre a fidelidade partidária**. Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/diretor/artig_fidelidadepartidaria.htm>. Acessado em 12/8/2013.

4.5.1 A defesa da possibilidade de desfiliação partidária

Noutra direção, defendendo que o mandato não pertence nem ao parlamentar nem ao partido, Marcelo Lamy (2007) pondera que se um político tem a oportunidade de exercer suas convicções e projetos (que em princípio o elegeram) em outro partido, este parlamentar estaria desrespeitando ao partido, mas estaria respeitando a ideologia que o elegeu:

Se um Partido não dá atenção efetiva às propostas de um determinado parlamentar e este recebe a oportunidade de exercer concretamente os projetos e convicções (que em princípio o elegeram) em outra agremiação, este parlamentar estaria desrespeitando ao Partido, mas respeitando a ideologia que o elegeu? Afinal, o mandato pertence ao povo ou ao Partido? De outra forma, o eleitor, de fato, quer ver a frente dos comandos políticos um determinada proposta político-partidária ou um determinado parlamentar?

Citando Eliane Maciel, Marcelo Lamy (2007) afirma ainda que pesquisa feita pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), na cidade do Rio de Janeiro, em 1994, mostrou que 74% dos eleitores escolheram seus deputados federais independentemente do partido. Pesquisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) em 1996, 68% dos entrevistados consideraram o candidato mais importante do que o partido na hora de votar (LAMU, 2007).

Outro problema apontado pelo autor é que os partidos sofrem mudanças constantes nas suas lideranças. Como julgar os impasses entre parlamentares fiéis à orientação anterior em face da direção partidária, que exige de seus parlamentares fidelidade a novas diretrizes? Os parlamentares fiéis às novas posturas estariam sendo infiéis aos eleitores? (LAMY, 2007).

As eleições pelo sistema proporcional definem as cadeiras de cada partido no Poder Legislativo. Ao votar, os dois primeiros números que o eleitor escolhe indicam o partido político; os números seguintes são utilizados somente porque o Brasil adota o sistema das listas abertas, sistema esse que permite ao eleitor indicar quem deve representar o partido no Poder Legislativo. Por isso, a escolha do candidato é facultativa, permitindo-se ao eleitor votar somente no partido (voto de legenda).

Além disso, é o quociente partidário que, de fato, acaba elegendo os membros do Poder Legislativo. Assim, o número de representantes de um partido é determinado pelos votos do partido (votos de legenda). Todavia, a eleição de um candidato depende também de sua capacidade individual de angariar votos, pois serão os mais votados que assumirão as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação.

É tênue a institucionalização partidária no Brasil, o que implica uma fraca vinculação ideológica ou programática entre os partidos e os eleitores, bem assim entre os partidos e os candidatos. O eleitor brasileiro, em geral, não vota no partido, mas no candidato. As expectativas dos eleitores são depositadas nas promessas pessoais dos candidatos e não nos programas dos partidos. O vínculo entre os eleitores e os candidatos é mais personalista do que partidário. Assim, o voto do eleitor é baseado nas características pessoais dos candidatos, sem se levar em conta a ideologia ou as questões programáticas do partido a que pertencem.

Segundo Marcelo Lamy (2007), há um frágil enraizamento partidário em nossa sociedade; os partidos não possuem efeito estruturador. A cena política é dominada mais por personalidades do que por partidos, e o sistema de listas abertas incentiva fortemente o individualismo nas campanhas. Ademais, os partidos políticos são programaticamente difusos e possuem fronteiras políticas de muito pouco significado:

Há um frágil enraizamento partidário em nossa sociedade. Os Partidos, neste sistema fluído, são atores importantes, mas não possuem efeito estruturador, este efeito é medianamente atingido apenas pelos líderes da legenda. A competição partidária, em nosso sistema desestruturado, não é ideológica. A cena política é dominada mais por personalidades do que por Partidos (e o sistema de listas abertas incentiva fortemente o individualismo nas campanhas). Ademais, os Partidos são programaticamente difusos, suas fronteiras atuais possuem muito pouco significado.

Nesse contexto, Marcelo Lamy (2007) questiona a defesa entusiástica da fidelidade partidária, uma vez que a competição entre os partidos é ideológica e programaticamente difusa e que as personalidades costumam ofuscar os partidos:

Todos esses apontamentos são razões que explicam a afirmação de Scott Mainwaring e de Mariano Torcal: “partidos aparecem e desaparecem com frequência, onde a competição entre eles é

ideológica e programaticamente difusa e onde as personalidades costumam ofuscar os partidos” (Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, n. 2, Outubro, 2005, p. 276). Acrescentaria, fundem-se, coligam-se não ideologicamente, mas em função dos interesses políticos momentâneos...
Imerso na realidade apontada, podemos continuar a defender ardorosamente a fidelidade partidária?

Marcelo Lamy (2007) defende a compatibilidade entre o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção, sob pena de se transformar o mandato representativo em uma nova espécie de mandato imperativo:

É claro que o poder do Partido, se levado ao extremo, degenera no totalitarismo, por outro lado, o total livre arbítrio do parlamentar, se carente de fronteiras, conduz à anarquia. Qual seria então o ponto médio entre a adoção plena da ideologia partidária (tendente ao totalitarismo) e a completa liberdade de expressão e ação (tendente ao desrespeito ao eleitor)?

É preciso compatibilizar o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção; sob pena de se transformar o mandato representativo em uma nova espécie de mandato imperativo. Situação em que nos depararíamos com parlamentares autômatos, testas de ferro das cúpulas partidárias, que muitas vezes são constituídas até mesmo por “políticos de carreira”, não propriamente por mandatários eleitos. Parece-nos que a diretriz parlamentar concreta, que justificaria induzir o comportamento do parlamentar, seria somente aquela que claramente fosse um desdobro do conteúdo programático que o Partido representa e que assim o identificava no momento eleitoral. Mudanças ideológicas, mesmo que convalidadas em convenções, não podem constituir regras de atuação parlamentar coercitiva.

Questiona LAMY (2007): se ninguém pode ser privado de seus direitos de convicção política, nos termos do art. 5º, VIII, da CF, por que privar os parlamentares da possibilidade de mudarem de convicção política? Segundo o autor, não é possível ao parlamentar reivindicar a propriedade do mandato, tampouco o pode fazer a legenda, pois o mandato é do povo e aos seus anseios deve estar atrelado.

Por fim, questiono: se ninguém pode ser privado de seus direitos por motivo de convicção política (art. 5º, VIII), é possível privar aos parlamentares da possibilidade de mudarem de convicção política?

Seria utópico e maléfico ao sistema (que se converteria em meras lutas de classes) que o parlamentar eleito se comportasse da exata

forma como os eleitores o fariam se estivessem no seu lugar (mandato imperativo), até mesmo por não se saber, com precisão, quem de fato votou nele. Confia-se, apenas, que corresponderá às expectativas dos eleitores, que seguirá o programa genérico, as grandes linhas nele contidas.

Não é possível ao parlamentar reivindicar a propriedade do mandato, tampouco o pode fazer a legenda. O mandato é do povo e aos seus anseios deve estar atrelado.

Portanto, se a fidelidade partidária é uma prática desejável no sistema político brasileiro, a questão é saber até que ponto passa a não sê-lo, em face do exercício dos direitos individuais e políticos, porquanto a Constituição também garante a possibilidade de criação e de extinção de partidos, o que impõe, ao menos nesse aspecto, a necessidade de flexibilização da regra de fidelidade para permitir a acomodação do cidadão ao partido que apresente o quadro de ideias que mais se harmonize com suas convicções. Ademais, a observância dos direitos fundamentais também deve representar um limite à regra da fidelidade partidária, conforme dispõe o art. 17, caput.

5 SISTEMAS ELEITORAIS E PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Os sistemas eleitorais constituem o conjunto de regras jurídico-políticas necessárias ao exercício da democracia e para a escolha daqueles que exercerão, em nome do povo, o poder político por meio dos cargos públicos eletivos, responsáveis pela edição de leis e pela definição e execução das políticas públicas.

Os sistemas eleitorais são definidos conforme as regras de apuração, contagem e agregação de votos, bem assim pela forma de conversão dos votos em mandatos. É o conjunto de regras que caracteriza os sistemas.

São três os sistemas eleitorais mais utilizados pelos países: a) o sistema majoritário; b) o sistema proporcional; c) o sistema misto.

No Brasil, adota-se o sistema majoritário nas eleições para os cargos do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e para os cargos do Senado. Já o sistema proporcional é utilizado nas eleições para deputados e vereadores.

5.1 O SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO

No sistema majoritário, considera-se eleito o candidato que obtiver mais votos dentre os competidores. Para a eleição, pode ser exigida a maioria relativa ou a maioria absoluta. Na primeira hipótese teremos o chamado sistema majoritário simples, adotado no Brasil nas eleições para senadores e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores. Na segunda hipótese, teremos o sistema majoritário absoluto, adotado no Brasil nas eleições para Presidente da República, governadores e prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 77, §§ 1º e 2º, estabelece que será eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta na primeira votação, haverá nova eleição entre os dois candidatos mais votados, considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

O sistema majoritário simples, adotado nas eleições para senadores da república e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores, exige um único

turno de eleição. Vence o candidato mais votado, independentemente da soma dos votos dos concorrentes.

O sistema majoritário simples é criticado justamente por permitir a eleição de candidatos não legitimados pela maioria absoluta do eleitorado. Nesse sentido, candidatos com alto nível de rejeição podem ser eleitos.

No sistema majoritário absoluto, os votos do eleito devem corresponder necessariamente a mais de 50% dos votos válidos, não sendo levados em conta os votos em branco, os votos nulos e as abstenções. Caso a maioria absoluta não seja alcançada no primeiro turno das eleições, os dois candidatos mais votados disputarão o segundo turno.

As variantes mais difundidas do sistema majoritário são: a) o voto majoritário uninominal; e b) o voto majoritário plurinominal. No sistema de voto majoritário uninominal, o território é dividido em distritos e os eleitores de cada um deles elegem um representante para o Poder Legislativo. Já no sistema de voto majoritário plurinominal, as circunscrições são divididas em distritos que elegem, pelo voto majoritário, seus representantes (mais de um).

A proposta conhecida como “distritão” consiste na divisão dos Estados e do Distrito Federal em distritos, nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal. O Estado da Bahia, por exemplo, que atualmente elege 39 deputados federais pelo sistema eleitoral proporcional atual (de lista aberta), seria dividido em 39 distritos, onde haveria, em cada um desses distritos, uma eleição pelo voto majoritário uninominal. Uma alternativa seria um número menor de distritos com eleições pelo voto majoritário plurinominal; nesse caso teríamos mais de um candidato eleito em cada distrito.

5.2 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

No sistema eleitoral proporcional as cadeiras do parlamento são distribuídas na proporção do número de eleitores que votaram nas correntes ideológicas representadas pelos partidos ou coligações. Dessa forma, ao votar, o eleitor escolhe ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Caso este não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

John Stuart Mill (*apud* BARREIROS NETO, 2011, p. 61) defende o sistema eleitoral proporcional como o mais democrático e representativo:

Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) acolheu o sistema proporcional para a escolha de vereadores e deputados (estaduais, distritais e federais). Nos termos do art. 45 da Lei Maior, aplicado, por simetria, para as vagas nas assembleias legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras de vereadores, “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. A exceção é a eleição dos senadores, que são eleitos pelo sistema majoritário, assim como os governadores e o Presidente da República.

O processo eleitoral leva em conta a magnitude da circunscrição eleitoral e a proporcionalidade em relação à população de cada circunscrição. No Brasil existem três tipos de circunscrição eleitoral: os municípios, onde são eleitos os vereadores e os prefeitos; os Estados e o Distrito Federal, onde são eleitos os deputados estaduais, deputados distritais, deputados federais, senadores e governadores; e a União, que elege o Presidente da República. A proporcionalidade em relação à população diz respeito à proporção entre o número de representantes e o número de representados, conforme dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 45, §§ 1º e 2º:

§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma

daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Ocorre que a proporcionalidade estabelecida pela Constituição Federal para os cargos de Deputado Federal não se mostra de todo adequada, porquanto a fixação de um mínimo de 8 (oito) deputados e o máximo de 70 (setenta) não se ajusta ao princípio do voto com igual valor para todos, previsto no art. 14 da Carta Magna, ao afirmar que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]”. A esse respeito, José Afonso da Silva (1999, p. 510-511) leciona que:

É fácil ver que um estado com quatrocentos mil habitantes terá oito representantes enquanto um de trinta milhões terá apenas setenta, o que significa um Deputado para cada cinquenta mil habitantes (1:50.000) para o primeiro e um para quatrocentos e vinte e oito mil e quinhentos e setenta e um habitantes para o segundo (1:428.571). Em qualquer matemática, isso não é proporção, mas brutal desproporção; [...]

Para Miguel Reale (*apud* SILVA, 1999, p. 511):

tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação.

Alexandre Luís Mendonça Rollo (2011, p. 77-78) ratifica as críticas quanto à fixação de um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados para as unidades da Federação:

E não se diga, em defesa da proporção atual, que Estados maiores não podem ter a força política muito maior do que Estados menores, devendo haver tratamento - tanto quanto possível - igual entre todos os Estados. Primeiro porque a igualdade estrita já não existe com a fixação de um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados, dependendo da população de cada Estado. Segundo porque se o sistema é “proporcional” à população igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, ou melhor, se os Estados são desiguais em termos populacionais, também devem sê-lo em termos de representação parlamentar. Terceiro porque, conforme registra a própria Constituição Federal, “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo”, sendo o Senado Federal a

Casa Legislativa que representa os Estados e o Distrito Federal, e onde cada ente federativo conta com igual número de senadores (três). Se é assim, o povo de um Estado com grande densidade demográfica não pode ser sub-representado, em comparação ao povo de um Estado com baixa densidade demográfica.

O sistema eleitoral proporcional visa à representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Os principais instrumentos utilizados por esse sistema para a definição dos partidos e candidatos que ocuparão as vagas do parlamento são: a) o quociente eleitoral; e b) o quociente partidário.

O quociente eleitoral, em conjunto com o quociente partidário e a distribuição das sobras, constituem os métodos pelos quais se distribuem as cadeiras nas eleições proporcionais. O quociente eleitoral foi desenvolvido por Victor D'Hondt.⁸ O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de vagas a serem ocupadas em cada circunscrição eleitoral. Contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias, conforme dispõe a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), art. 5º. Noutras palavras, o quociente eleitoral é o resultado da divisão entre o número de votos válidos apurados na eleição proporcional (tanto os nominais quanto os de legenda) pelo número de vagas da Casa Legislativa, conforme estabelece o artigo 106 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). O resultado dessa operação define a quantidade de votos válidos necessários para se eleger pelo menos um candidato por uma legenda partidária.

Definido o quociente eleitoral, o sistema proporcional prevê o cálculo do quociente partidário, que definirá quantas vagas caberá a cada partido e/ou coligação. O quociente partidário resulta da divisão entre o número de votos válidos sufragados a uma mesma legenda partidária (tanto os nominais dados aos candidatos daquela legenda quanto os propriamente de legenda) pelo quociente eleitoral anteriormente definido. Essa operação define o número de representantes que a legenda elegerá.

Os nomes dos candidatos da legenda (partido ou coligação), cuja quantidade foi estabelecida pelo valor do quociente partidário, serão definidos pela ordem da

⁸ Victor D'Hondt nasceu na Bélgica, em 1841. Foi jurista e professor de direito civil na Universidade de Ghent. O método D'Hondt, também conhecido como método dos quocientes ou método da média mais alta, é um método para alocar a distribuição de deputados e outros representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial. O método é usado em países como Brasil, Bélgica, Portugal, Cabo Verde, Espanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Paraguai, Uruguai, entre outros.

votação nominal obtida por cada candidato individualmente (art. 108 do Código Eleitoral).

Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidário serão distribuídos por meio dos cálculos previstos no artigo 109 do Código Eleitoral, respeitada sempre a proporcionalidade da votação obtida por cada partido ou coligação.

Considerando que as vagas conquistadas pelos partidos ou coligações partidárias são definidas pelos eleitores, observando-se a ordem de votação nominal obtida por cada candidato individualmente, pode-se concluir que o sistema eleitoral adotado nas eleições para deputados e vereadores no Brasil é o sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

5.2.1 O voto em lista aberta

O sistema de voto proporcional em lista aberta não permite aos partidos políticos o controle sobre a distribuição das cadeiras em disputa nas eleições para o parlamento. Nesse sistema, os eleitores escolhem diretamente os candidatos que desejam eleger, por afinidades ideológicas ou por outras razões de natureza pessoal. Além do Brasil, o voto em lista aberta foi adotado na Argentina, Bélgica, Noruega, Áustria, Chile e Polônia, entre outros.

A crítica mais comum a esse sistema está relacionada com o predomínio das motivações pessoais sobre as motivações partidárias ou ideológicas na decisão do voto. No Brasil, são fortes as evidências de personalização de campanha eleitoral, haja vista que as campanhas são centradas nos candidatos - e não nos partidos - e que cada candidato estrutura e organiza sua própria campanha de forma independente em relação ao seu partido.

A personalização do processo eleitoral no Brasil atingiu um ponto tal que os partidos políticos, ou seus programas e ideias, já não exercem o papel de catalisadores de votos dos candidatos, mas o contrário: o perfil do candidato é que tem dinamizado o voto dos partidos. Nesse sentido, uma vez que o desempenho dos partidos depende da soma dos votos dos candidatos, os partidos têm recrutado pessoas populares, ainda que não necessariamente identificadas com seus programas ou engajadas com sua história partidária, para concorrerem às vagas das casas legislativas.

No sistema de voto proporcional em lista aberta os candidatos são eleitos de forma “descolada” de seus respectivos partidos, porquanto fazem a campanha eleitoral com seus próprios recursos, chegando ao parlamento com mais autonomia e mais propensos a mudar de partido conforme as vantagens se apresentem. Esse contexto favorece o enfraquecimento dos partidos políticos.

5.2.2 As vantagens e desvantagens do voto em lista aberta

Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007, p. 87-89) afirma que “O voto proporcional em lista aberta, sistema que alguns setores da imprensa costumam criticar, talvez seja o pior dos sistemas, excluídos todos os demais.” O autor sustenta ainda que as vantagens desse sistema são muito superiores às apresentadas pelo sistema de voto em lista fechada, a saber:

a) trata-se de sistema muito mais democrático: a escolha dos eleitos cabe ao eleitor e não aos partidos políticos;

b) possibilita-se que o eleitor vote no candidato de sua preferência: dentro do universo apresentado pelos partidos, o eleitor tem total liberdade de votar no candidato de sua preferência, algo que não ocorre na lista fechada;

c) respeito ao princípio da isonomia: todo candidato possui as mesmas chances de ser eleito, não dependendo da posição que o partido definiu na lista, mas sim de seu desempenho individual nas urnas, combinado com o desempenho de seu partido/coligação, pois este precisa atingir o quociente eleitoral;

d) maior dificuldade na compra de votos: quanto maior o número de votos necessários para o candidato se eleger, mais difícil fica a compra de votos. Ao se restringir o colégio eleitoral com a lista fechada (os delegados decidirão a ordem de nomes na lista), ficará muito mais fácil a compra de votos dos delegados de partido;

e) quem decide sobre os eleitos é o povo e não as cúpulas partidárias: no sistema atual, em que pese haver algum poder de decisão dos partidos (que decidem em convenção quem terá legenda para ser candidato e quem não terá)

cabe ao povo decidir quem será eleito dentre os candidatos apresentados pelo partido;

f) maior facilidade na renovação: atualmente, políticos iniciantes possuem mais chances de serem eleitos. Com as listas fechadas, os partidos tenderiam a indicar na cabeça das listas os antigos e poderosos políticos;

g) inviabiliza o financiamento público de campanha: considerando que Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007) é contrário ao financiamento público de campanhas, o autor sustenta que manter o sistema de lista aberta implica uma vantagem, na medida em que esse modelo inviabiliza o financiamento público, dada a pulverização de candidaturas, o que exigira a necessidade de complementação com recursos de outras fontes.

Segundo Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007, p. 88-89), as desvantagens do atual sistema são as seguintes:

a) enfraquecimento dos partidos, uma vez que a eleição proporcional em voto aberto é muito individualizada;

b) sistema “proporcional desproporcional”: um deputado federal de São Paulo representa um número de eleitores muito maior do que seu colega de Rondônia. Todavia, tal distorção pode ser superada com a alteração do art. 45, § 1º, da Constituição Federal;

c) possibilidade de eleição de candidatos com pequeno número de votos: esse problema pode ser resolvido com a introdução de uma espécie de cláusula de desempenho, que exija do candidato uma votação mínima para ser considerado eleito;

d) grande volume de prestação de contas: com as campanhas individuais, multiplicam-se as prestações de contas, dificultando o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral.

5.2.3 O voto em listas partidárias preordenadas

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268/2011 apresenta o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais juntamente com a proposta de adoção do voto em listas preordenadas (ou fechadas). Neste sistema, também adotado em Portugal, África do Sul e Romênia, é apresentada ao eleitor uma lista ordenada com os candidatos elegíveis ao pleito e, nesse caso, o eleitor votaria apenas na legenda partidária e não nos candidatos. O sistema de listas fechadas representaria uma economia significativa no financiamento público das campanhas, uma vez que não existiriam disputas entre os candidatos de um mesmo partido a serem resolvidas pelos eleitores. Além de menos oneroso aos cofres públicos, o sistema eleitoral de listas fechadas também facilita o controle do repasse de verbas públicas.

Para adequar o modelo de voto em listas preordenadas ao sistema constitucional brasileiro, a Comissão de Reforma Política do Senado Federal elaborou a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 43/2011⁹:

Art. 1º O *caput* do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.

Veja-se que Proposta de Emenda à Constituição prevê ainda a alternância obrigatória de um nome de cada sexo, almejando com isso um aumento da presença feminina nas Casas Legislativas. Atualmente vigora a exigência de um mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo, conforme o art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Tal regra não fez mais do que garantir às mulheres cerca de 10% das cadeiras em disputa, percentual que deixa o Brasil nas piores posições na comparação internacional.¹⁰

⁹ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 43/2011. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=90857&tp=1>>. Acesso em 19/1/2014.

¹⁰ Idem.

Para os críticos do sistema de listas fechadas, este modelo retira do cidadão a condição de eleitor primário, prevista no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que a escolha dos membros do parlamento seria realizada pelas convenções dos partidos e não pelos eleitores. Nesse caso, os partidos que elaborariam as listas preordenadas fariam o papel de intermediários ilegítimos entre o eleitor e o candidato, frustrando, assim, a natureza direta do voto.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]

Nesse sentido, o sistema de listas fechadas violaria cláusula pétrea da Constituição Federal, que no § 4º do art. 60, estabelece:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

5.2.4 As vantagens e desvantagens do voto em lista preordenada

Em seu artigo intitulado “Voto em lista fechada exclui os jovens da política”, o Professor Antonio Carlos Mendes Thame¹¹, ex- deputado federal e ex-prefeito, elenca os inconvenientes do sistema de listas fechadas:

a) o eleitor deixa de poder votar no candidato de sua preferência e, por isso, perde sentido acompanhar o desempenho de cada um dos eleitos, já que o voto nas eleições não poderá levar em conta a performance dos candidatos e sim a dos partidos;

b) aumenta radicalmente a distância entre os eleitores e os eleitos, não somente porque diminui o interesse em acompanhar o desempenho pessoal de cada um dos eleitos, mas também porque o parlamentar deixa de ter razões para prestar contas de seu mandato ao povo, já que ele deve sua eleição ao partido, que

¹¹ THAME, Antonio Carlos Mendes. Sítio eletrônico Eu voto distrital. Voto em lista fechada exclui os jovens da política. Disponível em: <<http://www.euvotodistrital.org.br/wp-content/uploads/2011/04/Voto-em-lista-fechada-exclui-os-jovens-da-pol%C3%ADtica-Antonio-Thame-.pdf>>. Acesso em: 20/1/2014.

o colocou entre os primeiros lugares na lista fechada. Os eleitos passam a dedicar a maior parte de seu tempo para dar satisfações aos líderes partidários ou aos delegados que tenham o poder de, numa convenção partidária, definir os primeiros nomes em uma lista fechada para as próximas eleições;

c) facilita a compra de votos, pois as eleições, na prática, deixam de ser decididas nas urnas e passam a ser consumadas num colegiado muito menor, seja nas convenções partidárias, onde só votam os delegados ou os filiados, ou, o que é ainda pior, por decisões autoritárias das lideranças partidárias;

d) impede a renovação, pois os primeiros lugares na lista serão sempre ocupados pelas mesmas pessoas, os donos do partido, eufemisticamente chamados de "lideranças naturais", afastando os jovens e novas lideranças comunitárias. Estes serão os mais prejudicados por uma eventual adoção da lista fechada: quem quiser disputar um cargo político precisará ficar esperando que algum dos antigos e permanentes caciques se aposente ou morra;

e) serve de pretexto para a implantação do "financiamento público" das campanhas eleitorais. Isto implicaria um dispêndio hoje estimado em R\$ 7,00 por eleitor. Como no Brasil somos 136 milhões de eleitores, os cofres públicos teriam que gastar quase R\$ 1 bilhão a mais, além do que já é gasto para custear os horários eleitorais gratuitos e os fundos partidários. Este novo vultoso aporte de recursos públicos ou advirá de uma arrecadação extra de impostos ou será desviado de outras rubricas orçamentárias, deixando de propiciar investimentos ou financiamento de políticas sociais;

f) na prática, o sistema de lista fechada substitui a eleição direta (embora o voto direto seja cláusula pétrea da Constituição Federal) pela eleição indireta, já que os eleitores terão participação mínima no resultado das eleições. A verdadeira e decisiva escolha se dará no momento em que, na intimidade dos partidos, *interna corporis*, for definida a ordem dos nomes em sua lista fechada (ROLLO, 2007).

As vantagens do sistema proporcional de lista preordenada seriam as seguintes:

a) fortalecimento dos partidos políticos: nesse modelo os partidos indicam e, praticamente, definem os eleitos, passando a deter mais poder político. Esse contexto resultaria numa definição mais clara sobre as propostas e posições políticas de cada partido;

b) não será mais possível a eleição de candidatos com poucos votos no lugar daqueles que obtiveram expressiva votação, pois não haverá mais votos individuais;

c) pequeno número de prestação de contas: ao invés da Justiça Eleitoral ter que analisar as contas de milhares de candidatos, se debruçaria apenas sobre as prestações de contas dos partidos, pois a campanha eleitoral passaria a ser de responsabilidade dos partidos políticos.

Segundo Antonio Carlos Mendes Thame¹², o voto em lista representa um verdadeiro retrocesso, porquanto a democracia tem por base que o eleitor escolha diretamente seu candidato para representá-lo no Legislativo. Com o voto em lista fechada, o parlamentar deixa de ser representante do povo e sim do partido. Para ele, o melhor caminho para aproximar o eleitor do eleito é a “distritalização” do voto:

Se cabe aos partidos políticos priorizar e definir quem serão os eleitos, o eleitor não poderá rejeitar, via voto, os maus candidatos. De principal personagem na escolha de seus representantes, o eleitor passa a ter papel secundário, servindo única e exclusivamente para indicar o número de cadeiras que os partidos terão no legislativo.

A questão fundamental é saber se o eleitor está disposto a abrir mão do seu direito de escolher diretamente seus candidatos e aceita delegar esta prerrogativa aos partidos políticos.

O voto em lista fechada, por tudo isso, pode vir a ser um tremendo retrocesso, incapaz de resolver ou amenizar os problemas do sistema atual e com potencialidade para inserir novas e graves distorções.

O verdadeiro caminho pode ser outro: a “distritalização” do voto que, de fato, aproxima os eleitores dos eleitos.

¹² Idem.

Vale ressaltar que, enquanto no sistema de lista aberta os eleitos realizam constantes trocas de legendas, ao sabor de seus interesses – a despeito das ressalvas legais -, no sistema de lista ordenada haveria uma maior dificuldade na troca de partido político, uma vez que o mandato estaria, definitivamente, vinculado à agremiação partidária.

Além dos sistemas proporcionais de voto em lista aberta e de voto em lista ordenada, fala-se ainda em sistema de voto em lista flexível, que representa um modelo intermediário entre os dois já mencionados. No modelo de lista flexível o eleitor pode votar na lista apresentada pelo partido ou em um dos candidatos da lista. Ao final da apuração dos votos, a posição do candidato na lista pode ser alterada, a depender da votação obtida. Outro tipo de sistema de lista aberto é aquele no qual o eleitor pode escolher uma ordem de preferência de candidatos na lista ao votar (adotado na Finlândia). A lista fechada não bloqueada (*panachage*) é o sistema de lista mais flexível do mundo, pois permite ao eleitor votar em candidatos de diferentes listas de partido. É adotado na Suíça e em Luxemburgo.

Para Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007, p. 91-92) o sistema de eleição proporcional com lista aberta continua sendo a melhor alternativa existente, apesar de não ser um modelo perfeito. Todavia, caso a reforma política no Brasil institua o voto em lista fechada, o autor apresenta duas sugestões para mitigar suas imperfeições:

a) a escolha dos nomes nas convenções partidárias deve ocorrer por meio de votação dos filiados do partido (e não somente dos delegados ou das executivas partidárias) que contem com o mínimo de seis meses de filiação partidária. Quanto maior o número de votos obtidos pelo pré-candidato, melhor deverá ser sua posição na lista. Tais regras diminuiriam a influência das cúpulas dos partidos ou de delegados. Quanto ao tempo mínimo de seis meses, evitaria um inchaço do partido momentos antes da convenção, com objetivos espúrios;

b) exigir, quando das convenções para a indicação da ordem dos nomes na lista, a presença de um observador eleitoral a ser designado pela Justiça Eleitoral, que terá o papel de fiscalizar e relatar as ocorrências nas convenções para futuro e eventual questionamento judicial. O objetivo da proposta é evitar fraudes na, que passará a ser a verdadeira eleição para os cargos proporcionais.

Uma alternativa conciliadora seria combinar o modelo de lista aberta com o modelo de lista fechada. Seria um sistema misto de listas, no qual metade dos candidatos seria eleito com voto aberto e a outra metade com voto em lista fechada. Neste sistema, o que determinaria o número de vagas de cada partido ou coligação seriam os votos que o partido viesse a obter por meio da lista apresentada aos eleitores. Dessa forma, restariam combinadas as vantagens de cada modelo. A dificuldade na implementação dessa ideia estaria relacionada com a necessidade de o eleitor votar duas vezes para os candidatos do parlamento: uma vez no candidato de sua preferência e outra vez na lista apresentada pelo partido.

5.2.5 O sistema de voto distrital

O sistema de voto distrital é uma modalidade do sistema majoritário. Nesse modelo o eleitorado é dividido em distritos geográficos, onde serão disputadas as vagas para o parlamento. Conforme já mencionado, o voto distrital consiste na transformação dos Estados e do Distrito Federal em distritos, nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal. O Estado da Bahia, por exemplo, que atualmente elege 39 deputados federais pelo sistema eleitoral proporcional atual (de lista aberta), seria dividido em 39 distritos, onde haveria, em cada um desses distritos, uma eleição pelo voto majoritário uninominal. Uma alternativa seria um número menor de distritos com eleições pelo voto majoritário plurinominal; nesse caso teríamos mais de um candidato eleito em cada distrito.

O sistema de voto distrital favorece a concentração de mandatos nas mãos de poucos partidos, uma vez que, em regra, somente os grandes partidos conseguem vencer as eleições nos distritos. Os defensores desse sistema consideram tal situação uma vantagem, porquanto o número reduzido de partidos facilitaria a obtenção de maiorias, contribuindo, assim, para a governabilidade.

O Brasil já adotou o voto distrital em dois momentos: durante o período do Império (1822-1889) e na República Velha (de 15 de novembro de 1889 até a Revolução de 1930).

5.2.6 As vantagens e desvantagens do sistema de voto distrital

João Fernando Lopes de Carvalho (2007, p. 97-98) aponta as seguintes vantagens do voto distrital em relação ao modelo atual (sistema proporcional com lista aberta): a) proximidade entre eleitor e eleito; b) campanha eleitoral mais barata; c) tendência à diminuição do número de partidos políticos; d) garantia de representação parlamentar para todas as regiões geográficas.

a) Proximidade entre eleitor e eleito

Trata-se de relevante virtude do sistema distrital. A disputa eleitoral passaria a se desenvolver em distritos com um número menor de eleitores, e não mais em colégios eleitorais formados pelo eleitorado de cada Estado da Federação, que alcançou, na eleição de 2012, mais de 31 milhões de eleitores no Estado de São Paulo e mais de 10 milhões no Estado da Bahia.

Uma das críticas mais contundentes feitas ao atual sistema de votação proporcional é justamente a de que os parlamentares eleitos não mantêm uma relação estreita com os eleitores, perdendo a identidade com suas bases eleitorais, uma vez que disputam votos de eleitores que estão espalhados por todo Estado. Desse modo, os parlamentares eleitos não se veem obrigados a prestar contas de seus mandatos aos eleitores. E como realiza sua campanha eleitoral individualmente, enfatizando suas próprias propostas e projetos, sua vinculação com o partido político também é enfraquecida.

Esse contexto é considerado como o principal responsável pela grave crise moral que se abate sobre a política brasileira. O sistema de voto distrital seria a solução para esse mal, pois reduziria o colégio eleitoral e estabeleceria um efetivo vínculo entre o parlamentar e a população do distrito que o elegeu, passando a prevalecer a personificação do debate político, tal como acontece no sistema majoritário, o que possibilitaria uma maior responsabilização dos parlamentares pela sua conduta no exercício do cargo (CARVALHO, 2007, p. 99).

b) Campanha eleitoral mais barata

O atual modelo de voto proporcional exige que os candidatos aos cargos parlamentares divulguem sua candidatura a todos os eleitores de seu estado, nos

mais distantes municípios e localidades. Aos candidatos ao cargo de Deputado Federal e Estadual da Bahia, por exemplo, restará o difícil e oneroso desafio de realizar campanha eleitoral nos 417 municípios baianos, tendo de cobrir uma área de 564.692,67 km², 4,3 vezes maior do que a área da Inglaterra (130.395 km²), por exemplo.

Com a realização da disputa em distritos de menor tamanho físico e com quantidade menor de eleitores, os custos das campanhas eleitorais tendem a diminuir. Ademais, cada partido somente poderá lançar um candidato por vaga em disputa (caso seja esse o modelo adotado), o que representaria também uma diminuição no número total de candidatos. A legislação atual prevê que cada partido pode registrar até cento e cinquenta por cento do número de lugares para as Casas Legislativas. No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 10, §§ 1º e 2º).

A redução da circunscrição eleitoral formada pelos distritos, fazendo diminuir o universo de eleitores a serem alcançados pela campanha eleitoral de cada candidato, bem assim a diminuição da quantidade total de candidatos, certamente conduzirão a uma redução nos gastos de campanha.

c) Tendência à diminuição do número de partidos

Indica-se frequentemente como vantagem decorrente da adoção do sistema do voto distrital a diminuição dos partidos políticos com representação parlamentar. Isso porque, enquanto o sistema proporcional garante o acesso às vagas do Parlamento a vários partidos, observando-se a proporção de votos obtidos, o sistema majoritário (prevalente no modelo de voto distrital) permite o assento na Casa Legislativa somente ao partido que obteve mais voto. Obviamente, os partidos minoritários ou menos votados poderão também eleger parlamentares no sistema distrital, bastando para isso que, mesmo obtendo votação geral (em todo Estado) menor, consigam a vitória em determinados distritos.

Nesse sentido, o voto distrital pode proporcionar maior governabilidade, na medida em que facilita as negociações para a formação de uma maioria parlamentar, graças à redução da quantidade de partidos nas Assembleias

Legislativas e no Congresso Nacional. Todavia, convém lembrar que o pluralismo político constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro (Constituição Federal, art. 1º, V), e que o pluripartidarismo político é princípio do sistema político-constitucional da República Federativa brasileira (Constituição Federal, art. 17), o que aponta para a necessidade de uma ponderação quanto à obtenção dessa vantagem obtida com o voto distrital.

A redução do número de partidos pode funcionar para depurar o quadro político de legendas afastadas de representatividade popular, mas não pode ser um fim em si mesmo, como afirma João Fernando Lopes de Carvalho (2007, p. 104-105):

A redução do número de partidos políticos pode funcionar, sim, para purgar o quadro político de legendas afastadas de verdadeira representatividade ideológica e popular. Mas não pode ser um fim em si mesma, pois, como já deixou claro o texto da Constituição, a democracia no Brasil deve se realizar e se conduzir através da pluralidade política e do pluripartidarismo. E tais características não podem ser expurgadas do quadro político, apenas em favor da obtenção de maior estabilidade política para os governantes, pois assim se estaria conspirando contra a manutenção de um dos mais fundamentais traços do regime verdadeiramente democrático, que é o respeito ao pluralismo e às minorias.

d) Garantia de representação para todas as regiões geográficas

Com a divisão dos Estados da Federação em distritos, todas as regiões geográficas serão representadas, o que não ocorre atualmente. Com o sistema proporcional não há garantias de que todas as regiões de um estado consigam eleger representantes na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa. Isso decorre da própria lógica do sistema proporcional, que privilegia a representação partidária e não a geográfica.

Assim, o lançamento de muitos candidatos de uma mesma região, ou a falta deles em uma disputa eleitoral, pode deixar aquele território sem representante no parlamento. No primeiro caso, os vários candidatos disputam os mesmos votos e nenhum deles acaba alcançando votação suficiente para garantir vaga pelo seu partido. Na segunda hipótese, os partidos ou coligações mais votados podem não ter incluídos candidatos daquela região.

No sistema de voto distrital a lógica é justamente que os partidos apresentem candidatos em todos os distritos, o que pode provocar um prejuízo na representação geral dos partidos.

Dividindo-se os Estados da Federação em distritos eleitorais, é certo que todos os distritos elegerão parlamentares, e assim a representação política será distribuída por todas as áreas de território. Esta vantagem possui relação direta com a proximidade entre os eleitores e eleitos (CARVALHO, 2007, p. 105).

Quanto às desvantagens do sistema de voto distrital, são elencados os seguintes inconvenientes do modelo: a) distorção na distribuição de vagas entre os partidos; b) foco nas questões de interesse local; e c) definição do tamanho dos distritos.

a) Distorção na distribuição de vagas entre os partidos

O sistema de voto proporcional em lista aberta visa a garantir a escolha de representantes dividindo-se as vagas em disputa de acordo com os votos obtidos pelo partido político nas eleições. Assim, caso o partido obtenha 15% dos votos do colégio eleitoral, garantirá também 15% das vagas do parlamento em disputa. Por outro lado, no sistema distrital, somente os partidos vencedores garantem vaga no parlamento, ficando os demais partidos sem representantes.

Assim, a distribuição de vagas entre os partidos vencedores não se dará, necessariamente, conforme a votação total recebida, mas sim de acordo com o desempenho obtido em cada distrito. Ou seja: mesmo que um partido obtenha votação expressiva, chegando mesmo a ser o segundo mais votado no Estado, e não tenha sido o primeiro em nenhum distrito, não elegerá nenhum parlamentar.

b) Foco nas questões de interesse local

No sistema distrital, a disputa eleitoral e os projetos dos partidos tendem a focalizar as questões de interesse local, em prejuízo de temas de maior abrangência e de repercussão nacional. Assim, as questões de fundo ideológico, bem como as posições sobre as políticas de Estado (política de rendas, fiscal, monetária, taxa de juros, entre outras) estariam em segundo plano, em face das preocupações sobre o

funcionamento da escola e do posto de saúde, a construção da estrada, a geração de empregos na região, o êxito da atividade econômica local, etc.

Há quem diga que a implantação do voto distrital acabaria por produzir verdadeiros “vereadores federais”, sem o devido preparo para cuidar de questões de interesse nacional (CARVALHO, 2007, p. 109).

c) Definição quanto ao tamanho dos distritos.

Além das desvantagens conceituais, o sistema de voto distrital apresenta ainda de uma dificuldade de ordem prática: qual deve ser o tamanho de um distrito? Essa questão torna-se ainda mais relevante quando confrontada com o melindroso tema da desproporcionalidade na representação das unidades da Federação na Câmara dos Deputados. Como se sabe, o § 1º do art. 45 da Constituição Federal estabelece a proporcionalidade na representação dos Estados na Câmara Federal nos seguintes termos:

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Assim, em face do desequilíbrio na atual forma de representação política, uma vez que Deputados Federais de alguns Estados representam mais habitantes do que parlamentares de outros Estado, como seria implantado o sistema de voto distrital?

A primeira alternativa seria dividir os Estados em distritos mantendo-se o atual número de deputados federais. Considerando a hipótese de distritos uninominais (quando se elege somente um representante político), haveria em cada Estado tantos distritos quantas fossem as atuais vagas para a Câmara Federal. Assim, bastaria dividir a quantidade de vagas de cada Estado da Federação pelo respectivo número de eleitores. Nesse caso teríamos distritos de diversos tamanhos espalhados pelo país, evidenciando ainda mais a desproporção entre as representações dos Estados, porquanto no Acre, por exemplo, os candidatos disputariam distritos com aproximadamente 62 mil eleitores (500 mil eleitores

dividido por 8 vagas na Câmara Federal), enquanto que em São Paulo os candidatos disputariam distritos com aproximadamente 446 mil eleitores (31,2 milhões de eleitores dividido por 70 vagas).

Outra possibilidade seria a criação de distritos com o mesmo número de habitantes, 200 mil, por exemplo, independentemente do Estado ou da quantidade de vagas atualmente previstas. Cada unidade da federação teria direito a eleger um deputado federal por cada distrito eleitoral de 200 mil habitantes. Dessa forma restaria observada, efetivamente, a regra constitucional da observância de proporcionalidade na representação parlamentar conforme a população de cada Estado.

Outro problema relacionado com o tamanho do distrito diz respeito à diversidade de órgãos parlamentares na organização política brasileira, cada um deles com uma quantidade diferente de cadeiras a serem preenchidas: Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores. Assim, seria necessária a criação de pelos menos três tipos de distritos: um para a formação do colégio eleitoral de deputados federais, outro para a eleição deputados estaduais e outro para a eleição de vereadores, o que exigiria ainda que as eleições ocorressem em datas distintas, de modo a evitar a sobreposição das circunscrições eleitorais, uma vez que cada cargo exigiria um distrito de abrangência diferente.

Como se vê, a definição da quantidade e do tamanho dos distritos será um grande desafio na implantação do sistema de voto distrital.

5.3 O SISTEMA ELEITORAL MISTO

O sistema eleitoral misto nada mais é do que um modelo em que parte dos deputados é eleita pelo voto proporcional e parte pelo voto majoritário. Com isso, busca-se mitigar as desvantagens dos dois sistemas.

Há mais de um tipo de sistema eleitoral misto. Um exemplo bastante conhecido desse sistema eleitoral é o modelo criado na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial. No sistema alemão, o eleitor vota duas vezes: uma vez no candidato de seu distrito e outra na lista fechada oferecida pelos partidos políticos. Após a eleição dos representantes distritais, são empossados os candidatos da lista partidária, até que cada partido tenha representação global proporcional à fração dos votos que obteve com as listas partidárias. Assim, é possível que o número total

de parlamentares seja diferente a cada eleição. Um partido que não elegeu nenhum candidato nos distritos, mas recebeu, por exemplo, 30% (trinta por cento) dos votos na lista fechada, comporá 30% do parlamento, preenchendo, assim, sua cota com os candidatos da lista, uma vez que não elegeu nenhum representante distrital. Vê-se que nesse sistema o critério que prepondera é o proporcional.

Outro modelo que combina o sistema majoritário com o proporcional é o mexicano. Para a eleição dos integrantes da Câmara dos Deputados do México, existem dois tipos de unidades eleitorais: o distrito uninominal e a circunscrição plurinominal. No primeiro caso, o país é dividido em trezentos distritos distribuídos pelos 31 Estados e Distrito Federal, atentando-se para o fato de que nenhuma unidade federativa pode ter representação menor do que dois deputados. A segunda unidade eleitoral é a circunscrição plurinominal, em número de 5 (cinco) para todo país, que constitui a base para a eleição de 200 (duzentos) deputados, segundo o sistema proporcional. Assim, a Câmara dos Deputados do México possui 500 (quinhentos) deputados no total, 300 (trezentos) eleitos pelo sistema majoritário dos distritos e 200 eleitos pelo sistema proporcional. Diferentemente do sistema alemão, o mexicano apresenta um predomínio do sistema majoritário (SILVA, 1999, p. 378). Esse modelo desfavorece os partidos menores.

Por meio da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982 (BRASIL, 1982) tentou-se implantar no Brasil um sistema distrital misto, majoritário e proporcional, que seria regulamentado por lei apresentada ao Congresso Nacional, contudo, o projeto de lei nunca foi votado:

Artigo único - São alterados e acrescentados à Constituição Federal os seguintes dispositivos, renumerados os atuais artigos de 207 a 212 para, respectivamente, de 209 a 214:

[...]

Art. 148 -

.....
Parágrafo único - Iguamente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

Vale salientar que, para reduzir ainda mais os custos das eleições, atualmente também se discute no bojo da atual reforma política a possibilidade de escolha de todos os cargos políticos num único pleito. Assim, teríamos eleições a

cada quatro anos, em vez de um processo eleitoral que se movimenta a cada dois anos.

6 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL

A história do sufrágio universal - o direito do ser humano escolher de forma livre seus representantes mediante o voto - é recente e incompleta. Calcula-se que menos da metade das pessoas do planeta vivem em democracias. Na Grécia Antiga somente 20% dos cidadãos do sexo masculino participavam das decisões políticas. Segundo os celtas e hindus, os primeiros eleitores da humanidade foram os druidas e sacerdotes, que escolhiam seus chefes políticos. Os romanos inventaram a urna no ano 139 a.C.; até então as escolhas eram feitas oralmente. Durante a Idade Média e a Renascença, as votações se tornaram sinônimo de conchavo. No Sacro Império Romano (962 - 1806), quem elegia o rei era um pequeno grupo de nobres e religiosos.¹³

Embora tenha inspirado o sonho político de muitos e marcado presença em algumas civilizações ao longo da história e a despeito da euforia teórica que provocava, a democracia permaneceu adormecida até o final do século XVIII. Pode-se afirmar que a concepção moderna de democracia surgiu com as revoluções burguesas que derrubaram as monarquias absolutistas. As principais referências são a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789.

Nos Estados Unidos, o sufrágio universal tardou para ser aceito. Entre os delegados da convenção que elaboraram a Constituição do país, promulgada em 1787, imperava a opinião do parlamentar George Mason (1725-1792): “Deixar o povo escolher o presidente é como deixar um cego escolher uma cor”. Na Suíça e em Portugal, o “voto de saias” só virou lei, respectivamente, em 1971 e 1974 (religiosos).¹⁴

6.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

6.1.1 O sistema eleitoral no Brasil colônia e no império (1500 a 1889)

No Brasil as eleições não são uma experiência recente. O exercício do voto surgiu com os primeiros núcleos de povoamento e decorreu da tradição portuguesa

¹³ GUIA DO ESTUDANTE. Editora Abril. Disponível em: <<http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/sufragio-universal-eleicoes-436279.shtml>>. Acesso em 8/4/2014.

¹⁴ Idem.

de eleger os administradores das vilas e cidades que eram fundadas. O primeiro ato dos bandeirantes paulistas quando chegavam em uma cidade, por exemplo, era realizar a eleição do guarda-mor regente. Somente após esse ato a cidade era fundada.

As eleições para governos locais foram realizadas até a Independência. A primeira eleição de que se tem notícia aconteceu no dia 23 de janeiro de 1532, em São Vicente, para escolha do Conselho Municipal. A partir daquela data todas as cidades e vilas brasileiras passaram a realizar eleições livres e democráticas, para os conselhos municipais. Mas a primeira eleição geral de que se tem notícia no Brasil foi a escolha de seus representantes junto às Cortes de Lisboa, convocada por D. João VI mediante o Decreto de 7 de março de 1821.

Até 1828, as eleições para os governos municipais obedeceram às chamadas Ordenações do Reino, que eram as determinações legais emanadas do rei e adotadas em todas as regiões sob o domínio de Portugal.

Por sua vez, a primeira lei eleitoral feita no Brasil foi publicada em junho de 1822, elaborada por ordem de D. Pedro I, com o objetivo de regulamentar a eleição de uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, composta de Deputados das Províncias do Brasil. As eleições para a Assembleia Constituinte realizaram-se logo após a proclamação da Independência.

Em 25 de março de 1824 D. Pedro I outorgava a primeira Constituição política do Brasil - a Constituição monárquica de 25 de março de 1824, que exigia como requisitos para o direito ao sufrágio, entre outros, idade superior a 25 anos e renda líquida anual de cem mil réis (art. 92):

São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Segundo o artigo 95 da Constituição de 1824, para se eleger Deputado as exigências constitucionais eram ainda maiores:

Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

III. Os que não professarem a Religião do Estado.

As Instruções de 4 de maio de 1842 estabeleceram a maneira de se proceder às eleições gerais e provinciais, proibindo o voto por procuração. Este novo sistema representou um marco importante na história das leis eleitorais brasileiras.

Até 1875 não existia título de eleitor no Brasil, sendo o eleitor identificado pelos membros da Mesa. Somente em 12 de janeiro de 1876, por meio do Decreto nº 6.097, houve a regulamentação do título de eleitor.

A primeira lei elaborada pelo Poder Legislativo brasileiro foi assinada por D. Pedro II em 1846, disciplinando eleições provinciais e municipais, estabelecendo, pela primeira vez, uma data para eleições simultâneas em todo o Império. Todavia, em 1855, um decreto do imperador, que ficou conhecido como a “Lei dos Círculos”, estabeleceu o voto por distritos ou círculos eleitorais. Mais tarde, em 1881, a “Lei Saraiva” revolucionou o sistema eleitoral da época, criando eleições diretas, voto secreto, o alistamento preparado pela Justiça e trazendo de volta as eleições distritais.

6.1.2 O sistema eleitoral brasileiro na Velha República (1889 a 1930)

Com o fim do Império e a proclamação da República veio também o sufrágio universal. Caíram por terra todos os privilégios eleitorais do Império. Essa nova fase da legislação eleitoral brasileira foi inaugurada com o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), que expressava em seu artigo 1º:

1º Consideram-se eleitores, para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever;

2º O Ministério do Interior, em tempo, expedirá as Instruções e organizará os regulamentos para a qualificação eleitoral.

No dia 8 de fevereiro de 1890, o Marechal Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, editou o Decreto nº 200-A (BRASIL, 1890), que assim qualificava os eleitores:

Art. 4º São eleitores, e têm voto em eleições:

- I — todos os cidadãos brasileiros natos, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever;
- II — todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela naturalização;
- III — todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela grande naturalização.

Art. 5º São excluídos de votar:

- I — os menores de vinte e um anos, com exceção dos casados, dos oficiais militares, dos bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras;
- II — os filhos-famílias, não sendo como tais considerados os maiores de vinte e um anos, ainda que em companhia do pai;
- III — as praças de pré do exército, da armada e dos corpos policiais, com exceção das reformadas.

Por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, o Governo Provisório convocou as eleições dos deputados para a constituinte, a serem realizadas em 15 de setembro daquele mesmo ano. Ocorre que o Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, tratava unicamente da qualificação dos eleitores. Faltava uma lei eleitoral que regulamentasse as eleições dos constituintes.

No dia 23 de junho de 1890, pelo Decreto nº 511 (BRASIL, 1890), foi publicado o que ficou conhecido como Regulamento Alvim, que em seu artigo 62 estabelecia:

Aos cidadãos eleitos para o 1º Congresso, entendem-se conferidos poderes especiais para exprimir a vontade nacional acerca da Constituição publicada pelo Decreto nº 510, de 22 de junho do corrente, bem como para eleger o 1º presidente e vice-presidente da República.

Assim, além de já apresentar aos constituintes uma Constituição, o Governo Provisório chefiado pelo Marechal Deodoro, também lhes impunha a eleição dos primeiros Presidente e Vice-Presidente da República, retirando dos constituintes o

direito de decidir sobre o processo da eleição do presidente da República: se pelos próprios constituintes ou pelo povo.

O Congresso constituinte elegeu para Presidente e Vice-Presidente o próprio Marechal Deodoro e Floriano Peixoto, respectivamente. Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 104), havia se formado um Congresso Nacional “apagado na submissão inevitável ao Poder Executivo”. “Nascia a República já maculada por vícios que estariam sempre presentes no seu primeiro século de existência”.

O Congresso Nacional, que fora convocado com as prerrogativas de constituinte, recebeu do Governo Provisório o projeto da Constituição e, em 24 de fevereiro de 1891 decretava e promulgava a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

Em 15 de setembro de 1890, uma das primeiras tarefas da Constituinte foi dar respaldo ao governo provisório, promulgando a Constituição de 1891 e elegendo Deodoro da Fonseca no dia seguinte.

A primeira Constituição da República criou o sistema presidencialista, em que o Presidente e o Vice-Presidente deveriam ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta de votos.

A primeira lei eleitoral da República após a promulgação da Constituição de 1891 foi a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que estabeleceu o processo para as eleições federais. Daí em diante a República foi pródiga na elaboração de leis eleitorais. Todavia, segundo Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 118), isto não significa que tivesse havido um aperfeiçoamento: “As leis eleitorais da República, até 1930, permitiam toda a sorte de fraudes, doença cujos germes podem ser buscados nos primeiros dias e anos da instalação da República”.

Após a Revolução de 1930 ocorreram fatos marcantes na vida político-eleitoral do País, a saber: a criação da Justiça Eleitoral, a instituição do voto feminino, a adoção da representação proporcional, o registro de partidos políticos, volta à unidade nacional em matéria eleitoral, retirando dos estados o direito de legislar, restabelecendo-se o sistema que prevaleceu no Império.

Durante a Velha República (1889 a 1930) prevaleceu um esquema de poder que ficou conhecido como “política dos governadores”, montado por Prudente de Moraes, eleito em 1894: o presidente da República apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais e estes apoiavam o candidato indicado

pelo presidente nas eleições presidenciais. O plano envolvia ainda a ação dos coronéis, grandes proprietários de terras cujo título derivava de sua participação na Guarda Nacional, instituição que durante o Império assegurava a ordem interna. Eles controlavam o eleitorado regional, faziam a propaganda dos candidatos oficiais, fiscalizavam o voto (não secreto) dos eleitores e a apuração.

Em 2 de agosto de 1916, o presidente Wenceslau Brás, preocupado com a seriedade do processo eleitoral, sancionou a Lei nº 3.139 (BRASIL, 1916), que entregou ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral. Por confiar ao Judiciário o papel de principal executor das leis eleitorais, muitos percebem nessa atitude o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral, que só viria a acontecer em 1932.

6.1.3 O sistema eleitoral brasileiro da Era Vargas ao Estado Novo (1930 a 1985)

A Revolução de 1930 tinha como um dos princípios a moralização do sistema eleitoral. Nesse sentido, um dos primeiros atos do governo provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil, em 1932.

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), primeiro Código Eleitoral do Brasil, criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todos os trabalhos eleitorais - alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Foi considerado um dos mais importantes frutos da renovação política operada no Brasil, na medida em que passou regulamentar as eleições federais, estaduais e municipais, adotando o voto direto, obrigatório e secreto, o voto da mulher, o sufrágio universal, e o sistema de representação proporcional. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa. Esse código também previa o uso de máquina de votar, o que só veio a se efetivar na década de 1990.

A Revolução Constitucionalista de 1932 exigiu a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O Decreto nº 22.621/1933 (BRASIL, 1933), que convocou a Constituinte, estabeleceu que, além dos deputados eleitos na forma prevista pelo Código Eleitoral, outros 40 seriam eleitos pelos sindicatos, pelas

associações de profissionais liberais e de funcionários públicos. Era a chamada representação classista.

As críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação do segundo Código Eleitoral: a Lei nº 48, de 4 de maio de 1935 (BRASIL, 1935). Este Código trouxe, pela primeira vez, ampla regulamentação das atribuições do Ministério Público no processo eleitoral.

Em 16 de julho de 1934 foi promulgada a segunda Constituição republicana do Brasil. Quanto à organização do Estado e dos Poderes, manteve os fundamentos da Constituição de 1930 e incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, sendo-lhe atribuída a competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais.

A Constituição de 1934 foi considerada inovadora, mas durou pouco, porquanto, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas anunciaria a "nova ordem" do País. Outorgada nesse mesmo dia, a "polaca", como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Essa "nova ordem", conhecida por Estado Novo, sofreu a oposição dos intelectuais, estudantes, religiosos e empresários.

O terceiro Código Eleitoral, Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 (BRASIL, 1945), conhecido como Lei Agamenon, em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, responsável por sua elaboração, antecedeu a Constituição de 1946 e restabeleceu a Justiça Eleitoral, regulando em todo o País o alistamento eleitoral e as eleições. Joel José Cândido (1995, p. 94) não o considera um verdadeiro Código Eleitoral, pois "esse decreto-lei de código não se tratava, e nem de código foi chamado pelo legislador."

A Constituição de 1946, a exemplo da de 1934, consagrou a Justiça Eleitoral entre os órgãos do Poder Judiciário e proibiu a inscrição de um mesmo candidato por mais de um estado da Federação. O Código Eleitoral de 1945, que trouxe como novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos, permaneceu vigente até o Código Eleitoral de 1950.

O quarto Código Eleitoral, Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (BRASIL, 1950), foi editado já sob vigência da Constituição de 1946 e trouxe como inovação em relação às codificações anteriores o capítulo sobre a propaganda partidária,

garantindo seu livre exercício. Extinguiu o capítulo destinado ao Ministério Público Eleitoral, tratando o assunto de forma ocasional e assistemática.

Entre os anos de 1964 e 1985, marcados, respectivamente, pela deposição de João Goulart e pela eleição de Tancredo Neves, a legislação eleitoral foi marcada por sucessivos atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis, por meio dos quais o regime militar procurou adequar o processo eleitoral aos seus interesses políticos: alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e dos Territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional, instituiu as candidaturas natas, o voto vinculado e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados menores, para garantir mais poder político.

O quinto Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965), concebido durante o regime militar, vigora até hoje, mas já sofreu várias modificações e, atualmente, difere bastante de seu texto original.

Em 1965 foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965). No mesmo ano, o Ato Institucional nº 2 (AI-2) extinguiu os partidos políticos e o Ato Complementar nº 4 determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem à ARENA - Aliança Renovadora Nacional e ao MDB - Movimento Democrático Brasileiro.

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), fruto de um governo arbitrário, preocupou-se muito com a segurança nacional. Ampliou as competências da União, exigindo uma maior simetria constitucional dos estados e deu mais poderes ao Presidente da República, que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral.

A Constituição de 1967 também teve duração efêmera, pois, no ano seguinte, em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que suspendeu as garantias da Constituição de 1967 e ampliou os poderes ditatoriais do presidente da República, permitindo-lhe decretar o recesso do Congresso Nacional. Em 1969 a Constituição de 1967 recebeu nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 01 (BRASIL, 1968), editada pela Junta Militar que assumiu o governo com a doença de Costa e Silva. Em que pese ser formalmente uma emenda, é considerada pela ampla maioria dos constitucionalistas uma nova

Constituição (SILVA, 1999, p. 89). A Emenda intensificou a concentração de poder no Executivo dominado pelo Exército e, junto com o AI-12 (BRASIL, 1969), permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, impedindo a posse do vice-presidente Pedro Aleixo, um civil. O governo também decretou uma Lei de Segurança Nacional, que restringia severamente as liberdades civis, e uma Lei de Imprensa, que estabeleceu a Censura Federal.

O AI-5 deu poderes ao Presidente para fechar, por tempo indeterminado, o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais; para suspender os direitos políticos por 10 anos e caçar mandatos efetivos e ainda decretar ou prorrogar estado de sítio.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978 (BRASIL, 1978) revogou os atos institucionais e complementares impostos pelos militares e modificou as exigências para a organização dos partidos políticos. Em 19 de novembro de 1980, a Emenda Constitucional nº 15 (BRASIL, 1980) restabeleceu as eleições diretas para governador e senador e eliminou a figura do senador biônico. A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), extinguiu a ARENA e o MDB e restabeleceu o pluripartidarismo, sinalizando o início da abertura política.

6.1.4 O sistema eleitoral brasileiro na Nova República (1985 aos dias de hoje)

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5/1983, que ficou conhecida por Emenda Dante de Oliveira, em homenagem ao Deputado Federal (PMDB-MT) que a propôs, tinha por objetivo restabelecer as eleições diretas para Presidente da República no Brasil, uma vez que a tradição democrática havia sido interrompida no pelo golpe militar de 1964.

A pressão popular para que a emenda fosse aprovada recebeu o nome de “Diretas Já” e transformou-se num dos maiores movimentos políticos da história do Brasil. Todavia, apesar da pressão popular, a PEC nº 5/1983 foi rejeitada pela Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 1984. Com a rejeição da emenda, a eleição para presidente da República de 1985 foi novamente indireta.

Negociações entre a oposição, notadamente o PMDB, e o regime militar, bem assim a pressão popular endossada pela mídia dividiram a base governista, maioria no Congresso Nacional, assegurando a escolha do oposicionista Tancredo Neves - (PMDB) como Presidente da República. Encerrou-se, assim, um ciclo iniciado pelo

golpe de 1964 de cinco presidentes militares. Tancredo, porém, nunca viria a tomar posse, falecendo por sérios problemas de saúde no dia 21 de abril de 1985. Seu vice, José Sarney, tomou posse em 15 de março daquele mesmo ano, sendo um dos responsáveis pelo processo de redemocratização do país, mesmo tendo apoiado os militares por vinte anos.

Em 15 de maio de 1985 a Emenda Constitucional nº 25 (BRASIL, 1985) alterou dispositivos da Constituição Federal e restabeleceu eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, em dois turnos; eleições para Deputado Federal e para Senador, para o Distrito Federal; eleições diretas para Prefeito e Vice-Prefeito das capitais dos estados, dos municípios considerados de interesse da segurança nacional; aboliu a fidelidade partidária e revogou o artigo que previa a adoção do sistema distrital misto.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 (BRASIL 1985), convocou a Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988). A nova Carta Magna repercutiu consideravelmente no Direito Eleitoral, na medida em regulamentou os direitos políticos (arts. 14 e 16), dispôs sobre os partidos políticos (art. 17), manteve a Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário como um de seus órgãos (arts. 92, V e 118 a 121), regulando a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, estabelecendo regras de substituição, impedimento, vacância e duração do mandato (arts. 76 a 82). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também fixou várias regras eleitorais, inclusive a que permitiu à população definir, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deviam vigorar no País (arts. 2º, 4º, 5º, 6º, etc.).

6.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Segundo Alexandre de Moraes (2008, p. 3), são várias as teorias que justificam a existência do Estado: a necessidade de criação de uma entidade mais forte que o cidadão (Hobbes), os laços jurídico-sociológicos (pacto social de Rousseau e Kant), a vontade divina (Santo Agostinho), a realização do direito

(Locke), a asseguuração da felicidade (Cristiano Wolf e Bentham), a necessidade moral (Platão, Aristóteles e Hegel), a realização da igualdade econômica (Marx).

A origem do Estado está vinculada às lutas da burguesia contra o absolutismo que dominava o mundo até o século XVIII. Tais lutas tinham como bandeiras, em síntese, a submissão de todos, inclusive do Estado, a império da lei, a declaração dos direitos individuais e a separação dos poderes. Daí a expressão “Estado de Direito”, porquanto a lei é o seu maior fundamento. Surgiu, assim, o constitucionalismo como processo legítimo de criação e organização do Estado. Nesse sentido, “a partir do momento em que se compreendeu o significado da expressão Estado de direito, emergiu a vigorosa necessidade de edificar a construção jurídica do Estado” (DUGUIT *apud* MORAES, p. 3).

Ocorre que, com o despontar do positivismo formalista, ocorreu a deformação do conceito de Estado de Direito, uma vez que todo Estado organizado por leis seria Estado de Direito, pouco importando o conteúdo de tais leis e ainda que fosse um Estado ditatorial (CUNHA JÚNIOR, p. 510).

Com o surgimento da doutrina social do Estado, que floresceu a partir da primeira Grande Guerra, o Estado de Direito passou a sofrer adaptações em seu conteúdo político, convertendo-se em Estado Social de Direito, atendendo às reivindicações por justiça social. Contudo, dada a ambiguidade ideológica da expressão “social”, a busca pelo Estado Social passou a sustentar regimes políticos arbitrários, como o fascismo e o nazismo (CUNHA JÚNIOR, p. 510).

Portanto, quer seja Estado de Direito ou Estado Social, nem sempre o Estado se caracteriza como Estado Democrático (SILVA, p. 121). Este se funda no princípio da soberania popular, previsto no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Veja-se que, ao afirmar que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos, a Carta Magna está se referindo à democracia representativa; por sua vez, ao prever que o povo exercer o poder diretamente, está consagrando os institutos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Devido ao compromisso de seu texto com o princípio democrático e com a garantia dos direitos humanos, a Constituição de 1988 ficou conhecida como

“Constituição cidadã”. José Afonso da Silva (1999, p. 129) traduziu assim tal conceito:

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).

6.3 A JUSTIÇA ELEITORAL: ÓRGÃOS, COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO

A Justiça Eleitoral é o ramo do Poder Judiciário responsável pelo processo eleitoral do país, a quem compete a organização, fiscalização e realização das eleições, sendo, portanto, fundamental à normalidade da ordem democrática e essencial ao Estado Democrático de Direito.

São de responsabilidade da Justiça Eleitoral: o alistamento eleitoral; o registro e a cassação do registro de candidatos; a fixação da data das eleições, se não prevista em lei ou na Constituição; o julgamento de impugnações de registros partidários ou de candidaturas e das arguições de inelegibilidade; a fiscalização da propaganda eleitoral; o julgamento de crimes eleitorais; a realização e apuração das eleições e a expedição de diplomas aos eleitos. Como se vê pela amplitude e diversidade de suas funções institucionais, a Justiça Eleitoral chega mesmo a desafiar o princípio da separação dos poderes de Montesquieu.

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Justiça Eleitoral é representada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo sediado em Brasília; pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), situados nos Estados e no Distrito Federal; pelos Juízes Eleitorais, titulares das Zonas Eleitorais dos Estados e do Distrito Federal, e pelas Juntas Eleitorais, órgãos deliberativos constituídos 60 dias antes das eleições com a competência de apurar os votos.

Cada órgão, na sua respectiva área de atuação, exercerá a tarefa de organizar, fiscalizar e executar o processo eleitoral. A competência da Justiça Eleitoral cessa com a expedição dos diplomas aos eleitos. A partir daí, as questões relativa ao exercício do mandato tem seu deslinde confiado à Justiça Comum, exceção feita à ação de impugnação de mandato eletivo, prevista no artigo 14, parágrafos 10 e 11, da Constituição Federal de 1988.

6.3.1 Tribunal Superior Eleitoral

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão máximo da Justiça Eleitoral, responsável pelas normas gerais aplicáveis à execução dos processos eletivos. Tem sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. Dispõe o artigo 119 da Constituição Federal que o TSE será composto, no mínimo, de sete membros, assim escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

- a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
- b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Para preenchimento das vagas de juristas, não poderão figurar nas listas nomes de magistrados aposentados nem de componentes do Ministério Público ainda em atividade. A nomeação dos juristas não poderá recair em cidadão que ocupe cargo público de que seja demissível *ad nutum*¹⁵; que seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com subvenção, privilégio, isenção ou favor em

¹⁵ Significa a possibilidade de exoneração de servidor público ocupante de cargo em comissão sem maiores exigências legais. Cargos *ad nutum* são aqueles preenchidos com base em confiança, de livre preenchimento e exoneração. A exoneração pode ser *ad nutum*, contudo, a demissão, por ser penalidade, não poderá ocorrer desta forma, exigindo-se processo administrativo disciplinar.

virtude de contrato com a administração pública ou que exerça mandato de caráter político, federal, estadual ou municipal (art. 16, § 2º, do Código Eleitoral, com redação dada pela Lei nº 7.191, de 4 de junho de 1984). Também não poderão fazer parte do TSE cidadãos que tenham, entre si, parentesco, ainda que por afinidade, até o quarto grau, excluindo-se, neste caso, o que tiver sido escolhido por último (art. 16, § 1º, do Código Eleitoral).

O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 119, parágrafo único, da Constituição Federal). No TSE, os seus juízes (membros) são chamados de Ministros. Salvo motivo justificado, os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral servirão por 2 (dois) anos, no mínimo, e nunca por mais de 2 (dois) biênios consecutivos, sendo os substitutos (suplentes) escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria (art. 121, parágrafo 2º, da Constituição Federal).

Os Ministros do TSE gozam de plenas garantias no exercício de suas funções e no que lhes for aplicável, sendo inamovíveis por força de preceito constitucional (art. 121, § 1º, da Constituição Federal). O TSE delibera por maioria de votos, geralmente em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros. Contudo, algumas matérias somente poderão ser apreciadas mediante a presença de todos os seus membros, como a interpretação do Código Eleitoral em face da Constituição; a cassação de registro de partidos políticos ou quaisquer recursos que importem anulação geral de eleições ou perda de diplomas (art. 19, parágrafo único, do Código Eleitoral).

As atribuições específicas do TSE estão fixadas no Código Eleitoral (artigos 22 e 23) e nas leis que o modificaram.

6.3.2 Tribunais Regionais Eleitorais

Há um Tribunal Regional Eleitoral (TRE) na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. Os Tribunais Regionais Eleitorais cuidam da organização, fiscalização e execução do processo eleitoral nas áreas sob sua jurisdição.

Dispõe o artigo 120, § 1º, da Constituição Federal, que os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

- a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

Para preenchimento das vagas de juristas, não poderão figurar nas listas nomes de magistrados aposentados nem componentes do Ministério Público ainda em atividade. Vale ressaltar que a nomeação dos juristas não poderá recair em cidadão: que ocupe cargo público de que seja demissível *ad nutum*; que seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com subvenção, privilégio, isenção ou favor em virtude de contrato com a administração pública; ou que exerça mandato de caráter político, federal, estadual ou municipal.

Também não poderão fazer parte do Tribunal Regional Eleitoral cidadãos que tenham, entre si, parentesco, ainda que por afinidade, até o quarto grau, excluindo-se, neste caso, o que tiver sido escolhido por último.

O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os desembargadores (art. 120, § 2º, da Constituição Federal). A escolha do Corregedor Regional Eleitoral será na forma como dispuser o Regimento Interno de cada TRE.

Salvo motivo justificado, os juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais servirão por 2 (dois) anos, no mínimo, e nunca por mais de 2 (dois) biênios consecutivos, sendo os substitutos (suplentes) escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria (art. 121, parágrafo 2º, da Constituição Federal).

Os membros dos Tribunais Regionais Eleitorais gozam de plenas garantias, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, sendo inamovíveis, por força de preceito constitucional (art. 121, § 1º, da Constituição Federal).

Os Tribunais Regionais Eleitorais deliberam por maioria de votos, geralmente em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros. As principais atribuições e competências dos Tribunais Regionais Eleitorais estão fixadas no Código Eleitoral (artigos 29 e 30) e leis que o modificaram.

6.3.3 Juiz Eleitoral

No Brasil não existe uma magistratura eleitoral exclusiva ou própria da carreira. A composição dos seus órgãos é híbrida, integrando-os juízes de outros Tribunais e juristas da classe dos advogados.

O Juiz Eleitoral é o titular da Zona Eleitoral, funcionando como órgão judiciário singular em primeira instância. As Zonas Eleitorais são a menor fração territorial dentro de uma circunscrição judiciária eleitoral.

Assim, o TSE tem jurisdição em todo o território nacional; os Tribunais Regionais Eleitorais, nos respectivos Estados e no Distrito Federal, e os Juízes Eleitorais, somente nas Zonas Eleitorais a que presidem.

O Tribunal Superior Eleitoral, através da Resolução nº 19.994, de 9 de outubro de 1997, baixou normas para a criação e o desmembramento de Zonas Eleitorais. Nas Capitais dos Estados e nos Municípios cujo eleitorado seja igual ou superior a 200.000 inscritos, observar-se-á o mínimo de 70.000 eleitores para a composição de uma Zona Eleitoral.

No interior, o número de eleitores necessário para a criação de uma Zona é de, no mínimo, 50.000. Excepciona-se desses critérios a criação de Zonas Eleitorais em localidades comprovadamente de difícil acesso, mediante fundamentada justificativa do Tribunal Regional, caindo para 35.000 o número mínimo de eleitores necessário, nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste (ressalvado o Estado do Mato Grosso), e para 10.000 eleitores na região Norte e no Estado do Mato Grosso. A criação ou desmembramento de uma Zona Eleitoral deverá ser submetida à aprovação do Tribunal Superior Eleitoral.

Nas Comarcas onde houver mais de uma Vara, o TRE designará aquela ou aquelas a que incumbirá(ão) o serviço eleitoral, sendo que as funções de Juiz Eleitoral são exercidas cumulativamente com a de Juiz Estadual.

As principais atribuições e competências dos Juízes Eleitorais estão fixadas no artigo 35 do Código Eleitoral e nas leis que o modificaram.

6.3.4 Ministério Público

Compete ao Ministério Público Eleitoral o exercício da função de fiscal da lei perante a Justiça Eleitoral. A sua composição é formada por um Procurador Geral Eleitoral, por Procuradores Regionais Eleitorais e por Promotores Eleitorais.

O Ministério Público é a instituição autônoma destinada a zelar pela observância da ordem jurídica, regular a administração da Justiça e defender o interesse público.

O Ministério Público Eleitoral atua como fiscal da lei e não tem quadro próprio. Seus membros exercem suas atividades junto a esta Justiça Especializada por extensão funcional, sem perder o vínculo com seu quadro de origem. Assim, perante o Tribunal Superior Eleitoral, atua o Procurador Geral Eleitoral, que é o mesmo Procurador Geral da República, funcionando, em suas faltas ou impedimentos, o seu substituto legal. O Procurador Geral Eleitoral é o chefe do Ministério Público Eleitoral, estando suas principais atribuições e competências previstas no artigo 24 do Código Eleitoral e nas leis que o modificaram.

Junto a cada Tribunal Regional Eleitoral serve, como Procurador Regional Eleitoral, o Procurador da República no respectivo Estado. Havendo mais de um Procurador da República, o Procurador-Geral Eleitoral designará aquele que atuará como Procurador Regional Eleitoral (art. 27, do Código Eleitoral).

No Distrito Federal, as funções de Procurador Regional Eleitoral são exercidas pelo Procurador-Geral de Justiça do referido Distrito (art. 27, parágrafo 1º, do Código Eleitoral).

Compete aos Procuradores Regionais exercer, perante os Tribunais junto aos quais servirem, as atribuições do Procurador-Geral (art. 27, parágrafo 3º c/c art. 24, do Código Eleitoral).

Perante os Juízes Eleitorais, funcionarão os membros do Ministério Público Estadual, designados pelo Procurador-Geral de Justiça.

6.4 A INFORMATIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral, instituída pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 19932), primeiro Código Eleitoral do Brasil, criou uma série de

medidas para garantir a lisura dos pleitos eleitorais. O artigo 152 do referido decreto já previa a utilização da máquina de votar, a critério e mediante regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral.

Na década de 1960, Sócrates Ricardo Puntel inventou e apresentou ao TSE um modelo de máquina para ser utilizado nas votações, mas seu projeto não foi considerado eficiente, por isso não chegou a ser utilizado. Mas, inspirada na eficiência e neutralidade das máquinas, o projeto de automatização das eleições não foi esquecido pela Justiça Eleitoral, o que não só tornaria as apurações quase que instantâneas como também diminuiria significativamente as possibilidades de fraudes.

Em 1978, o TRE de Minas Gerais apresentou ao TSE um protótipo para a mecanização do processo eleitoral, e no ano seguinte o TRE do Rio Grande do Sul desenvolveu um projeto-piloto para a informatização do cadastro de eleitores do Estado. Em 1981, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Moreira Alves, encaminhou ao presidente da República, João Baptista Figueiredo, anteprojeto que dispunha sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais.

Em 1982, a Lei nº 6.996, de 7 de junho de 1982, dispôs sobre a utilização do processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais. Três anos depois, em 1985, a Lei nº 7.444, de 20 de dezembro de 1985, tratou da implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que resultou, em 1986, no recadastramento de 69,3 milhões de eleitores, a quem foram conferidos novos títulos eleitorais, agora com número único nacional.

Na eleição presidencial de 1989 foi possível a totalização eletrônica dos resultados das eleições nos estados do Acre, Alagoas, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rondônia. O êxito do projeto levou à totalização eletrônica dos resultados das eleições municipais de 1992 em aproximadamente 1800 municípios; e à apuração eletrônica do plebiscito de 1993 em todos os municípios brasileiros. A eleição geral de 1994 também contou com totalização de votos inteiramente informatizada.

Nas eleições municipais de 1996 cerca de 33 milhões de eleitores votaram por meio da urna eletrônica e em 1998 o voto informatizado alcançou cerca de 75 milhões de eleitores. Mas foi somente na eleição de 2000 que todos os eleitores brasileiros puderam utilizar a urna eletrônica para eleger prefeitos e vereadores.

7 PROPAGANDA ELEITORAL

A ideia de que um projeto político chegaria aos ouvidos de toda comunidade apenas com um discurso na praça ficou tão remota quanto a imagem da *ágora* na Grécia Antiga, berço da democracia direta. Na democracia do mundo contemporâneo, e ainda mais no Brasil, considerando sua extensão territorial e o grande número de eleitores, o anúncio da candidatura e a veiculação de ideias políticas e programas partidários somente será exitosos quando utilizada a comunicação de massa.

Veja-se que na Bahia, no pleito de 2010, havia mais de 9,5 milhões de eleitores inscritos e o quociente eleitoral para a eleição de Deputado Federal foi de mais de 171.385, enquanto que o quociente eleitoral para a eleição de Deputado Estadual foi de 108.046. Já na eleição de 2012 o total de eleitores inscritos foi de mais de 10 milhões e o quociente eleitoral para o cargo de Vereador de Salvador foi 30.003. Fica demonstrado, portanto, que não é possível fazer propaganda política apenas por meio do método boca a boca, ou simplesmente entregando-se panfletos de mão em mão, pois a quantidade de votos necessários para a eleição de um candidato é grandiosa e cresce a cada dia. Não por acaso é bastante comum que candidatos com espaço na mídia, como radialistas, jogadores de futebol e artistas de um modo geral consigam se eleger para cargos políticos.

Pode-se dizer que a propaganda política é fundamental para a democracia, porquanto serve para disseminar as ideias e projetos dos diversos partidos, politizando e conscientizando a sociedade acerca das opções políticas existentes. Qualquer medida que vise à restrição da propaganda política atenta contra o Estado Democrático de Direito, além de privilegiar quem está no poder, uma vez que dificulta a crítica ao governo, que por sua vez já tem a mídia à sua disposição.

Muito embora tenha sido considerada como um direito dos partidos e dos candidatos, em verdade a propaganda política constitui um direito difuso, porquanto todos têm direito à informação política, ainda mais quando são obrigados a participar do processo eleitoral.

A utilização de técnicas de propaganda nas campanhas eleitorais tem se tornado um fator decisivo para o resultado das eleições, não apenas no Brasil, mas em todo mundo democrático. Antes mesmo da consolidação da democracia moderna, a utilização de técnicas de sugestionamento da opinião pública por meio

da propaganda política já era bastante utilizada. No Brasil, os *jingles* das campanhas presidenciais vitoriosas de Getúlio Vargas (1950) e Jânio Quadro (1960) tornaram-se famosos, revelando a importância do marketing político nas disputas eleitorais (BARREIROS NETO, 2011, p. 251).

A primeira lei brasileira a regulamentar a propaganda eleitoral foi a Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976 (BRASIL, 1976), conhecida por Lei Falcão por causa de seu criador, o então Ministro da Justiça, Armando Falcão. Determinava aquele diploma legal que na propaganda eleitoral veiculada por rádio e televisão os partidos se limitassem a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro do candidato na Justiça Eleitoral, assim como a divulgar, pela televisão, sua fotografia, podendo ainda mencionar o horário e o local dos comícios. Os verdadeiros objetivos da Lei eram evitar que o horário eleitoral gratuito se transformasse num palco para críticas ao regime militar e tentar diminuir a simpatia do eleitor pelo MDP - Movimento Democrático Brasileiro, partido de oposição naquela época.

Segundo Joel José Cândido (2005, p. 149), propaganda política é gênero do qual são espécies a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária e a propaganda eleitoral:

Propaganda Política é gênero; propaganda eleitoral, propaganda intrapartidária e propaganda partidária são espécies desse gênero. Propaganda Eleitoral ou Propaganda Política Eleitoral é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, através da divulgação de suas propostas, visando à eleição a cargos eletivos. Outrossim, entende-se por Propaganda Política Intrapartidária aquela realizada pelo filiado de um Partido Político, no período para isso indicado pela lei, visando a convencer os correligionários do partido, participantes da convenção para escolha dos candidatos, a escolher o seu nome para concorrer a um cargo eletivo, numa determinada eleição. [...] Finalmente, Propaganda Política Partidária é a divulgação genérica e exclusiva do programa e da proposta política do partido, em época de eleição ou fora dela, sem menção a nomes de candidatos a cargos eletivos, exceto os partidários, visando a angariar adeptos ao partido.

Atualmente, a propaganda partidária é disciplinada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos, (BRASIL, 1995) e, conforme seu artigo 45, tem como objetivos:

a) difundir os programas partidários;

- b) transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;
- c) divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários; e
- d) promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

A propaganda intrapartidária é aquela prevista no § 1º do artigo 36 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), Lei das Eleições, segundo o qual “ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor”.

A propaganda eleitoral, regulamentada pelos artigos 36 a 58-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), visa à obtenção do voto do eleitor, divulgando o partido do candidato, seu número, currículo, méritos e propostas.

O tema da propaganda política, especialmente da propaganda eleitoral, vem sendo objeto de muitas alterações, marcadas pelas importantes restrições impostas pelas Leis nºs 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, que vedaram a propaganda eleitoral, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e cavaletes em bens pertencentes ao Poder Público ou cujo uso dependa de sua sessão ou permissão, e nos de uso comum¹⁶, como postes de iluminação, paradas de ônibus, passarelas, entre outros. Também é vedada a propaganda em árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, bem como em muros, cercas e tapumes divisórios.

A Lei das Eleições (BRASIL, 1997) estabelece ainda as seguintes vedações, entre outras:

¹⁶ Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pelo Código Civil - Lei nº 10.406/2002 (rios, mares, estradas, ruas e praças) e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

a) a confecção, utilização e distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor;

b) a realização de *showmício* e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral;

c) a propaganda eleitoral mediante outdoors;

d) a utilização de trios elétricos, exceto para a sonorização de comícios.

É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e que sejam móveis (com a colocação e a retirada entre as seis horas e as vinte e duas horas).

Em bens particulares é permitida a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, desde que não excedam a 4m² (quatro metros quadrados), sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade.

São permitidas a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide, devendo constar do anúncio, de forma visível, o valor pago pela inserção. Já a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito, sendo vedada a veiculação de propaganda paga.

Como se vê, após a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) e, principalmente, a partir de suas alterações, provocadas pelas recentes Leis nºs 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, muitas foram as restrições à propaganda eleitoral, cujo principal objetivo foi o combate ao abuso do poder econômico e a busca da isonomia e do equilíbrio de oportunidades no pleito entre os candidatos. Anteriormente a tais vedações, a influência do poder econômico no resultado das eleições era ainda mais evidente, porquanto, praticamente, não havia limites à utilização de métodos de comunicação de massa, obtendo grande

vantagem na disputa eleitoral o candidato que dispunha de recursos financeiros para pagar por tais serviços.

Ainda são bem presentes na memória do povo brasileiro as campanhas eleitorais marcadas, não pela disputa de ideias e propostas políticas, mas pela guerra pelo espaço público e privado invadido por *outdoors*, pixações e faixas, entre outros; pela concorrência entre a popularidade dos artistas vinculados aos candidatos e entre a potência dos trios elétricos que entretiam os *showmícios*. Enfim, os méritos dos candidatos eram apreciados a partir de suas megalomanias e as disputas eleitorais definidas a partir do poder econômico de cada um.

As vedações impostas pelas referidas leis poderão ensejar uma tendência à isonomia nas campanhas eleitorais, mitigando-se a influência do poder econômico no resultado do pleito, fazendo prevalecer a disputa em torno das ideias e propostas de cada partido ou candidato.

Contudo, não obstante esse recrudescimento no combate à propaganda abusiva ou irregular e a busca por uma disputa eleitoral mais equilibrada, fundada na apreciação de propostas políticas e não no poder econômico, observam-se brechas na própria legislação que comprometem esses propósitos, estimulando-se a propaganda eleitoral irregular.

Um desses incentivos à propaganda ilícita diz respeito à sanção prevista no § 1º do art. 37 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997), porquanto prevê a simples restauração do bem para quem veicular propaganda eleitoral em desacordo com o art. 37:

Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas, cavaletes e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Veja-se que a pena aplicável para quem veicular propaganda em bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e

nos de uso comum, será simplesmente a restauração do bem e, somente em caso de não cumprimento no prazo, será aplicada multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Observe-se que a mesma sanção, incentivadora da propaganda eleitoral irregular, também está prevista para o caso de veiculação de propaganda em bens particulares que não observe a legislação eleitoral:

§ 2º Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, desde que não excedam a 4m² (quatro metros quadrados) e que não contrariem a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no § 1º.

Nesses casos torna-se mais vantajoso para o candidato veicular a propaganda eleitoral irregular, contrariando os propósitos da lei, porquanto o benefício pelo tempo de exposição da propaganda será, em regra, maior do que o prejuízo provocado pela sanção, que será a mera restauração do bem após a notificação e comprovação da autoria.

No mesmo sentido, as restrições impostas aos candidatos no que se refere à colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, previstas no § 6º do art. 37 (que sejam móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos), não chegam a provocar nenhum empecilho a esse tipo de propaganda, uma vez que a mobilidade é caracterizada no § 7º do mesmo artigo como a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as seis horas e as vinte e duas horas (BRASIL, 1997):

§ 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

§ 7º A mobilidade referida no § 6º estará caracterizada com a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as seis horas e as vinte e duas horas.

Assim, em contradição com o propósito do legislador exposto no *caput* do artigo 37, pode o candidato utilizar, ao longo das vias públicas, mesas, bandeirolas, cavaletes, bonecos ou outros meios para chamar a atenção do eleitor, uma vez que a mobilidade exigida para esse tipo de propaganda restringe-se tão somente à sua

não utilização no período entre as 22 (vinte e duas) horas e 6 (seis) horas, justamente no período em que há menos transeuntes nas ruas.

8 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

As campanhas eleitorais exigem grandes investimentos financeiros, pois envolvem gastos com mídias gráficas, *jingles*, vinhetas, gravações de vídeo, contratação de militância, cabos eleitorais, instalação de comitês eleitorais, viagens, transporte e combustível, entre outros tantos dispêndios necessários à divulgação da candidatura. Quanto maior a abrangência do colégio eleitoral do cargo, maior tende a ser o gasto. Para o financiamento dessas despesas, o ordenamento jurídico brasileiro permite que eleitores ou até mesmo empresas realizem doações diretamente aos candidatos ou partidos.

O art. 91 da Lei nº 5.682/1971, antiga Lei Orgânica dos Partidos, revogada pela Lei nº 9.096, de 16 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995) proibia qualquer tipo de contribuição aos partidos políticos por parte de empresas privadas e de entidades públicas, ao passo que instituiu o Fundo Partidário¹⁷. Todavia, embora houvesse a expressa proibição de doações de empresas aos partidos políticos, os candidatos nunca deixaram de recebê-las, em troca de favores políticos. Nesse sentido, tornou-se emblemático o caso do tesoureiro de campanha do Ex-Presidente Fernando Collor de Mello, Paulo César Farias, que negociava doações de campanha em troca de benefícios para as empresas doadoras em licitações com o poder público, conforme o relato de David Fleischer (*apud* CAMPOS; ASSIS JUNIOR, 2012, p. 29):

Até a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, a corrupção no Brasil sempre existiu de uma forma mais descentralizada, com “cobranças” de comissões em torno de 10% a 15%. No caso Collor-PC Farias, essas práticas mudaram radicalmente. Em primeiro lugar, as contribuições para a campanha “collorida” de 1989 eram todas centralizadas pelo Sr. Paulo César Farias, o tesoureiro-mor da campanha, e essas “contribuições” eram escalonadas por faixas, de acordo com o nível de atendimento esperado junto ao novo governo, a partir de 1990. Porém, com a posse do Presidente Collor, em 15 de março de 1990, os empresários foram surpreendidos com novas visitas do Sr. Paulo César Farias, com cobranças de até 40% de comissão para fazer qualquer negócio com o governo.

¹⁷ O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

Surgiram outros escândalos de grande repercussão, como, por exemplo, o dos “Anões do Orçamento”¹⁸, descobertos em 1993, que envolvia acordos com grandes empreiteiras para a inclusão no orçamento de verbas orçamentárias para obras grandiosas, em troca de comissões. Já o escândalo dos “Sanguessugas”, ocorrido em 2006, também conhecido como *máfia das ambulâncias*, envolvia o desvio de dinheiro público destinado à compra de ambulâncias.

Tais escândalos, além de representarem uma afronta direta à lei, demonstraram ainda a incapacidade do Estado de evitar ou controlar as doações ilícitas por parte de empresas aos partidos políticos ou aos candidatos. Diante de tal constatação, o legislador resolveu regulamentar a matéria por meio da Lei nº 9.096/1995 - Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995), permitindo a contribuição de empresas aos partidos políticos, desde que tais contribuições fossem declaradas à Justiça Eleitoral por meio de escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas.

Por sua vez, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) estabeleceu que pessoas físicas poderiam realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, enquanto as doações e contribuições de pessoas jurídicas ficariam limitadas a 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Todavia, tais doações devem ser depositadas em conta bancária específica para o registro de todo movimento financeiro relativo à campanha.

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

¹⁸ Os chamados "Anões do Orçamento" foram congressistas brasileiros que no final dos anos 80 e início dos anos 90 se envolveram em fraudes com recursos do Orçamento da União. A denominação de "anões" era uma alusão à baixa estatura física dos principais envolvidos. A descoberta do escândalo culminou numa Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional que investigou o esquema de propinas montado por deputados que atuavam na Comissão. Foram 18 acusados. Seis foram cassados, oito absolvidos e quatro preferiram renunciar para fugir da punição e da inelegibilidade.

Havia dois esquemas fraudulentos. No primeiro, parlamentares faziam emendas remetendo dinheiro para entidades filantrópicas ligadas a parentes e laranjas. Mas o principal eram os acordos com grandes empreiteiras para a inclusão de verbas orçamentárias para grandes obras, em troca de comissões.

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (Lei nº 9.504/1997)

Segundo David Samuels (2007, p. 14-15), os custos declarados de campanhas eleitorais no Brasil são bem altos em comparação com outros países. Os fatores mais importantes a contribuir com esse fenômeno são os incentivos que o sistema eleitoral impõe, e o fato de que as eleições são por demais competitivas, combinado com a fraca organização dos partidos políticos.

Samuels (2007, p. 15) explica como tais fatores contribuem para o encarecimento das campanhas eleitorais no Brasil. Primeiro, nas eleições para o Legislativo o sistema eleitoral tende a aumentar o custo das campanhas, uma vez que a forma de representação proporcional em lista aberta incentiva táticas de campanha individual. Sob tais regras, os candidatos competem não apenas com os candidatos de outros partidos, mas também com seus partidários. Dessa forma, os candidatos não podem fazer campanha eleitoral com uma base coletiva, mas como candidatos isolados, procurando diferenciar-se dos demais candidatos construindo uma base de votos personalizada por meio de favores e doações de bens e vantagens pessoais.

Segundo, desde a redemocratização do Brasil a competição eleitoral tem sido cada vez mais acirrada:

De 1982 a 1998 o número de candidatos por cadeira concorrendo a deputado federal mais que dobrou, de 3,2 para 6,6. Sob o sistema de representação proporcional com lista aberta, quando a competição é acirrada, o candidato tem de gastar mais para se diferenciar dos outros candidatos (SAMUEL, 2007, p. 15).

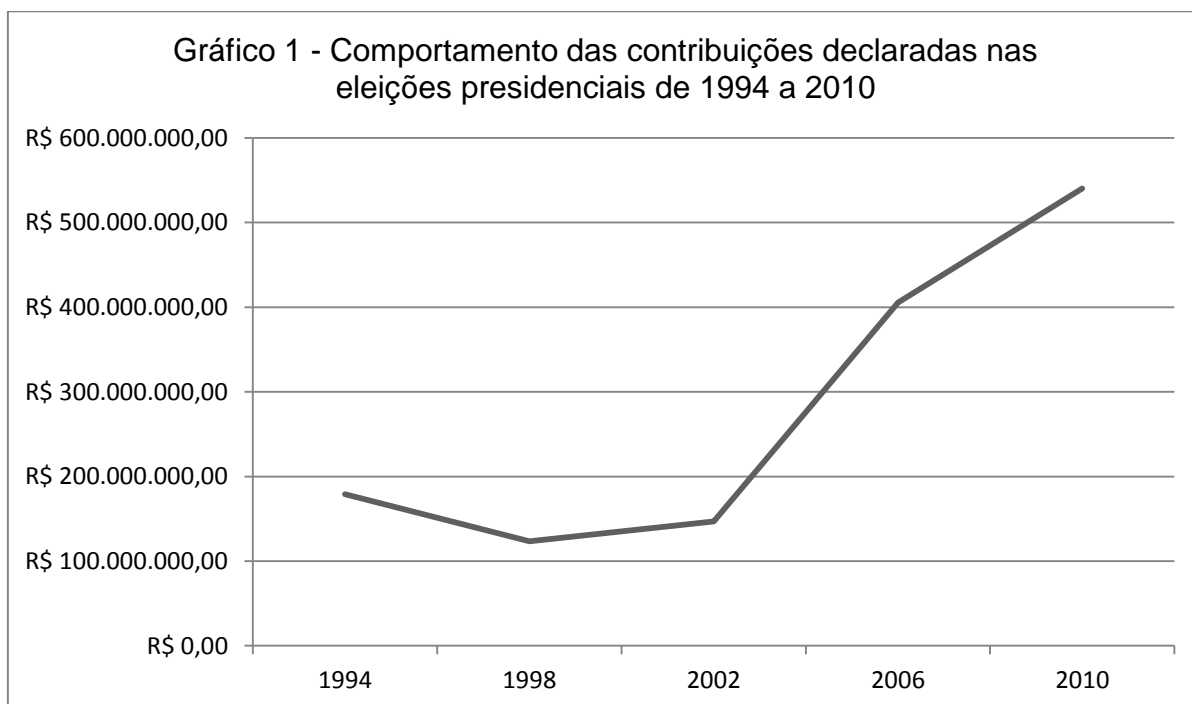
Terceiro, o frágil comprometimento com programas dos partidos brasileiros resulta em que os candidatos não dependam muito de organizações partidárias fortes para obter votos, não podendo fazer campanha baseada em programas ou plataformas de seus partidos. Assim, a maioria dos candidatos acaba organizando máquinas pessoais que funcionem de forma clientelista. Caso os partidos brasileiros tivessem uma organização eleitoral forte, os candidatos não teriam de arrecadar e gastar tanto dinheiro (SAMUELS, 2007, p. 15).

O Gráfico 1 a seguir revela o comportamento das contribuições declaradas nas eleições presidenciais de 1994 a 2010. Observa-se um acentuado crescimento no longo prazo dessas contribuições, notadamente a partir das eleições de 2002. Tal comportamento tem estimulado as propostas de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, sob a argumentação de que o atual modelo de financiamento (modelo misto de financiamento, que inclui o financiamento privado e o financiamento público, este representado pelo fundo partidário e pela propaganda eleitoral gratuita) tem provocado uma elevação no custo das campanhas, pois, embora patrocinadas em boa medida pelas empresas e pelos próprios candidatos, a sociedade acaba pagando essa conta, ainda mais porque o modelo misto de financiamento não estabelece limites totais para o gasto de campanhas, podendo cada candidato investir o valor que ele mesmo estabeleceu como teto, uma vez que não há limite para sua própria doação (o limite legal é estabelecido para o doador - pessoa física ou jurídica).

8.1 FONTES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL

Embora mais da metade das famílias brasileiras possuam rendimento de até três salários mínimos e a renda média domiciliar *per capita* do brasileiro seja de R\$ 767,02 (setecentos e sessenta e sete reais e dois centavos), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹, as eleições no Brasil movimentam imensas quantidades de recursos financeiros.

¹⁹ Dados disponíveis em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25/9/2013. O rendimento das famílias em salário mínimo refere-se ao ano de 2011 e a renda per capita refere-se ao ano de 2010.



Fonte: os dados relativos às eleições de 1994 e 1998 foram obtidos junto à obra de David Samuels (2007, p. 12) e os dados relativos às eleições de 2002 a 2010 foram retirados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Valores corrigidos até dez/2010.

Quadro 1 - Gastos totais declarados nas eleições de 2010 por cargo*

Cargo	Gasto de Candidato	Gasto de Comitê	Gasto de partido	Total
Presidente e Vice (n=9)	288.010.637,00	219.748.248,00	-	507.758.885,00
Governador e Vice (n=pesquisar)	713.855.755,00	105.091.296,00	-	818.947.051,00
Senador e Suplentes (n=261)	329.858.912,00	22.947.754,00	-	352.806.666,00
Deputado Federal (n=5.100)	863.223.313,00	2.870.588,00	-	866.093.901,00
Deputado Estadual/Distrital	940.571.438,00	1.562.566,00	-	942.134.004,00

(n=12.600)				
Sem cargo declarado (Comitê Financeiro Único)	-	190.998.091,00	-	190.998.091,00
Partidos	-		38.372.643,00	38.372.643,00
Total geral	3.135.520.055,00	543.218.543,00	38.372.643,00	3.717.111.241,00

Valores em R\$ (centavos desprezados).

Dados extraídos do sítio eletrônico do TSE nos dias 1º a 7/10/2013.

* Para evitar a contagem duplicada de valores, foram excluídas as doações financeiras a outros candidatos e/ou comitês financeiros, por representarem simples transferências internas entre as instâncias.

Conforme dados do Quadro 1 acima, as eleições de 2010 totalizaram gastos declarados no valor de R\$ 3,7 bilhões. Resta-nos, portanto, a pergunta: de onde vêm tais recursos?

Embora sejam previstas variadas fontes de financiamento pela legislação, as doações estão fortemente concentradas nas empresas. De acordo com dados do TSE²⁰, as pessoas jurídicas doaram cerca de 60% de todo recurso gasto nas campanhas eleitorais em 2010, cerca de 2,2 bilhões de reais, num total de 3,7 bilhões. Mais de 19 mil empresas fizeram doações para as campanhas eleitorais de 2010, contudo, as doações são concentradas em grandes empresas. Metade das doações foi feita por apenas 70 (setenta) empresas ou grupos. Dentre os quinze doadores mais generosos, responsáveis por 32% de todas as contribuições empresariais, encontram-se seis construtoras (Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia); três bancos (Bradesco, BMG e Itaú); duas siderúrgicas (Gerdau e CSN); uma mineradora (Vale); uma indústria de alimentos (JBS); um grupo pertencente ao setor de comunicação (Oi) e um grupo da indústria de bebidas (Grupo Petrópolis).

Verificou-se que as doações concentraram-se nos grandes partidos. Vinte e sete partidos políticos participaram das eleições de 2010, mas grande parte das doações das empresas, cerca de 63%, destinaram-se aos três maiores: o PSDB recebeu 23%, o PT recebeu 22% e o PMDB recebeu 18%.

²⁰ Pesquisa realizada a partir dos dados obtidos no sítio eletrônico do TSE no dia 14/10/2013.

Esses dados se referem às receitas declaradas à Justiça Eleitoral, todavia, é consenso a existência de “caixa dois” nas doações das empresas - recursos não declarados que financiam as contas de partidos e candidatos. Quanto a esses recursos, é muito difícil quantificar o seu montante. Contudo, os dados declarados são suficientes para mostrar que a eleição de 2010 e, conforme será demonstrado, as eleições de um modo geral, atraem vultosas somas de recursos financeiros e seus resultados são fortemente influenciados pelo potencial de gasto dos candidatos.

Outro aspecto marcante das eleições de 2010 foi a concentração de recursos. Veja-se que 60% dos valores foram contribuições empresariais. Desse total, metade das doações foi realizada por 70 empresas ou grupos, sendo que 63% das doações de empresas foram destinadas somente aos três maiores partidos.

Por questões de ordem prática e levando em consideração os propósitos desta pesquisa, bem assim o tempo disponível, somente foram analisados os dados relativos às eleições de 2010.

Além da capacidade de influenciar o resultado as eleições, o comportamento das contribuições no pleito de 2010 revela forte concentração do financiamento eleitoral. Tal concentração traz vários problemas para o sistema político e para a democracia brasileira, estabelecendo uma desigualdade no que se refere à influência política entre os candidatos.

As doações – ou os doadores de campanha – não influenciam apenas o resultado das eleições, mas continuam a influenciar a atividade política após os pleitos, e esse constitui o seu principal objetivo: fazer valer seus interesses econômicos por meio da influência na atividade política da máquina estatal e do parlamento.

Segundo o Deputado Henrique Fontana (PT-RS), são 200 as grandes empresas que financiam a maior parte das campanhas políticas no Brasil: “Não me venham dizer que isso é investimento na democracia. O poder do dinheiro vale mais do que a força das ideias. Infelizmente, dinheiro resolve e desempata eleição.”²¹

O fenômeno do financiamento de campanha possui um duplo aspecto: candidatos com potencial eleitoral elevado atraem grandes financiadores e suas

²¹ Congresso em Foco. Portal UOL. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-enterram-financiamento-publico-de-campanha/>>. Acesso em 12/1/2014.

contribuições amplificam o potencial eleitoral dos candidatos. Contudo, após a proclamação dos resultados, os políticos eleitos darão início à plataforma política dos financiadores, como forma de retribuição aos favores recebidos. Assim, os mandatos públicos são utilizados, prioritariamente, para cuidar dos interesses particulares dos financiadores de campanha, em detrimento do interesse público.

Como anuncia o ditado popular: “nenhum almoço é de graça”; quanto mais as volumosas contribuições dos doadores de campanha. Assim, como se sabe, tais contribuições constituem verdadeiros investimentos com vistas a garantir participação nos diversos e grandiosos negócios patrocinados ou de que participe o Estado. Nas palavras de José Valente Neto (2003, p. 201):

Seria ingenuidade, por exemplo, pensar que o empresário de um grande empreendimento do ramo da construção civil “doou” duzentos mil reais para a campanha eleitoral de determinado candidato em face exclusivamente de acreditar no seu plano de governo e de considera-lo conveniente para o progresso econômico e social.

O montante de R\$ 3,7 bilhões representativo do custo das eleições de 2010 revela não somente o esforço financeiro que a sociedade tem despendido na realização de pleitos eleitorais, mas, acima de tudo, a necessidade de revisão do sistema eleitoral brasileiro.

A igualdade política é um princípio fundamental para qualquer país democrático. No Brasil, o princípio da igualdade política é estabelecido no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal, segundo o qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...”. Contudo, a concentração de doações de campanha por parte de grandes empresas ou mesmo de ricos cidadãos, ameaça a igualdade política. Os grandes doadores têm o poder de exercer muito mais influência sobre os resultados eleitorais do que os eleitores comuns – a imensa maioria da população –, que contam apenas com seu voto.

Os dados oferecidos pelo Quadro 1 e pelos que serão apresentados nas próximas seções revelam o que, empiricamente, já se percebeu: no Brasil é muito difícil que um candidato ao cargo de Deputado Federal, Senador, Governador ou Presidente da República seja eleito sem uma máquina competente de arrecadação de recursos financeiros. Quanto maior o cargo almejado, maior deverá ser a capacidade de arrecadação. Essa é a regra. Somente excepcionalmente vê-se a

eleição de candidatos sem arrecadação expressiva, contudo, tratam-se de líderes religiosos, celebridades da TV, atletas famosos ou candidatos apoiados por segmentos sociais com forte atividade política ou grande número de simpatizantes. A exposição proporcionada pela mídia ou pela vinculação com lutas emblemáticas ou com grupos circunscritos parecem ter se tornado as únicas maneiras de suplantar a força da influência econômica nas campanhas eleitorais. Todavia, como já se disse, a eleição desses candidatos sem financiamento expressivo é exceção, o que confirma a regra.

Vale lembrar que o artigo 27 da Resolução nº 23.376 do TSE, de 1º de março de 2012 do TSE (BRASIL, TSE, 2012), de 1º de março de 2012, veda a partido político e a candidato receber doação de várias entidades, tais como: governo estrangeiro, órgãos da administração pública direta ou indireta, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de classe ou sindical, entre outras. A utilização de recursos provenientes de tais fontes constitui irregularidade insanável e causa para a desaprovação das contas, ainda que o valor seja restituído.

O que se observa na prática, pelo menos em relação aos sindicatos, é que, como as doações diretas são proibidas, viabiliza-se a arrecadação de recursos e apoio financeiro a candidatos através de doações de sindicalizados e simpatizantes. Nesse sentido, são comuns campanhas patrocinadas por sindicatos para levantamento de fundos de campanha. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo, aliada do Partido dos Trabalhadores (PT) nas campanhas para Presidente da República de 1994 e 1998, organizou várias tentativas de levantar fundos para a campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva junto a militantes e simpatizantes em geral. Contudo, esses esforços dos sindicatos têm apresentado sucesso moderado, como se pode ver pelos valores arrecadados nas referidas campanhas (vide Quadro 2), quando o apoio das empresas ao candidato do PT não era significativo. Naquelas eleições, a maior parte da arrecadação, bem menor do que a dos candidatos vencedores, originou-se do próprio PT e das contribuições dos militantes e simpatizantes.

Segundo David Samuels (2007, p. 13), o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) teve dificuldades em levantar fundos nas Eleições de 1994 e 1998. Somente nas eleições de 2002 a 2010 o candidato do PT obteve significativa arrecadação para o pleito eleitoral, devido ao forte apoio financeiro das empresas e do próprio partido, neste caso, graças ao crescimento dos recursos advindos do

fundo partidário, em decorrência do aumento da base de eleitos. O Quadro 2 demonstra o baixo potencial de arrecadação dos sindicatos, militantes e simpatizantes, se comparado com o poder de contribuição das empresas, uma vez que as eleições de 1994 e 1998 foram marcadas pela baixa arrecadação financeira por parte do candidato do PT, enquanto que as eleições de 2002 a 2010, marcadas por grande arrecadação financeira, representam o pleito em que o candidato foi financiado pelo PT e principalmente pelas empresas.

8.2 O “MERCADO” DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Constatação interessante apontada por David Samuels (2007, p. 21) diz respeito à estrutura do mercado de financiamento de campanhas. Sustenta o autor que, no Brasil, poucos cidadãos contribuem para as campanhas eleitorais: em média, apenas 17 indivíduos por candidato a Deputado Federal em 1994 e 12 em 1998. Ademais, dados deixam claro que muitos daqueles que contribuem têm relações familiares com os candidatos. Menos de 30 mil pessoas fizeram doações na campanha de 2002, o que representa menos de 0,1% da população em idade de votar. O mesmo ocorreu em relação a empresas: menos de três empresas, em média, contribuíram para candidatos ao Congresso Nacional e tais empresas foram responsáveis por $\frac{3}{4}$ das contribuições.

Tais dados revelam que o mercado de financiamento de campanha está dominado por poucos contribuintes, em termos relativos, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas. Segundo David Samuels (2007, p. 22), poucos contribuem e quando o fazem tendem a doar valores significativos. Em 2002, por exemplo, a média de doação para candidatos ao cargo de Deputado Federal foi de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Poucos brasileiros podem doar essa quantia, pois, como se sabe, mais da metade das famílias brasileiras possuem rendimento de até três salários mínimos e a renda média domiciliar *per capita* do brasileiro é de R\$ 767,02 (setecentos e sessenta e sete reais e dois centavos), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²².

²² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries históricas. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em 16/3/2014.

Foram realizadas 5.952 doações de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ou mais, totalizando R\$ 58,2 milhões em contribuições para candidatos ao cargo e Deputado Federal em 2002, ou 30,1% de todas as contribuições a esses candidatos.

Em contraste, foram efetuadas 23.623 doações menores que R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), totalizando apenas R\$ 14,3 milhões (quatorze milhões e trezentos mil reais). Percebe-se que as doações maiores, ainda que sejam realizadas por um número menor de pessoas, compõem um volume de recursos bem maior do que a quantia obtida com as doações de valor menor, realizadas por um número bem maior de pessoas. Esse fenômeno reflete a desigual distribuição de renda no Brasil, situação que impede à maioria dos brasileiros contribuírem financeiramente para as campanhas eleitorais. Por outro lado, tais dados revelam que um percentual muito pequeno da população brasileira possui renda disponível para influenciar o processo político, fazendo contribuições razoáveis para as campanhas eleitorais (SAMUELS, 2007, p. 22).

Essa característica fechada do mercado de financiamento de campanha eleitoral no Brasil indica que os candidatos estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário do que ocorre em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, onde o número de contribuintes de campanha eleitorais é bem maior, de modo que o doador é praticamente um anônimo na multidão de doadores. Isso sugere que o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é notadamente “voltado para serviços”, mais do que “voltado para política”. Nos Estados Unidos, as contribuições “voltadas para política” são maioria: indivíduos e Comitês de Ação Política (PACs) doam dinheiro na expectativa de influenciar a posição do candidato a respeito de certas ideias ou propostas, por exemplo, relacionadas com programas sociais, saúde, aborto, combate à violência, política racial, entre outras. Isso não significa que, nos Estados Unidos, contribuições “voltadas para serviços” estejam ausentes; indivíduos e empresas também contribuem na expectativa de obterem vantagens diretas. Todavia, no Brasil, este último tipo de contribuição é dominante: os doadores de campanha eleitoral esperam um “serviço” específico que somente aquele cargo público pode oferecer em retorno ao seu investimento (SAMUELS, 2007, p. 22).

Que serviços seriam esses que doadores para campanha eleitoral buscam em retorno aos seus investimentos? A simples vivência em espaços da administração pública, as notícias diárias dos jornais e as milhares de ações civis

impetradas pelo Ministério Público em todo Brasil por irregularidades nas licitações públicas são suficientes para demonstrar que, em verdade, as doações de campanha constituem, em geral, investimentos de empresas ou mesmo de pessoas físicas que almejam algum tipo de retorno, principalmente financeiro.

Segundo Marcos Otávio Bezerra (1999, p. 75), o retorno esperado por desses doadores se traduz ainda no superfaturamento de obras e nas emendas ao orçamento da União que possam favorecê-los. Em geral, tais emendas são apresentadas como sendo legítimas e meritórias, porquanto representam soluções para algum tipo de carência da população, mas o objetivo pode ser também eleitoreiro. Assim, ao mesmo tempo em que se prestam à articulação das demandas locais, servem para atender a interesses de empreiteiras, bem como a interesses financeiros e eleitorais dos candidatos a cargo público.

O testemunho de um ex-assessor parlamentar apresentado por Marcos Otávio Bezerra (1999, p. 75) destaca que, para parte dos parlamentares, atuar no orçamento de modo a obter apoio futuro para o financiamento de campanha não é considerado uma coisa imoral. Bezerra afirma ainda que, para não levantar suspeitas sobre a existência de irregularidades, os parlamentares se empenham para não associar suas ações aos interesses das empreiteiras e dos doadores em geral:

Como a identificação de vínculos dos parlamentares com as empreiteiras levantam suspeitas sobre a existência de práticas irregulares - tanto do ponto de vista da Lei Eleitoral quanto da opinião pública -, estes procuram dissociar suas ações dos interesses das mesmas. Neste sentido, diante de evidências de que se está atendendo a interesses de empresas, os parlamentares utilizam o argumento de que os programas para os quais alocam recursos visam a atender a demandas de prefeitos ou, quando se trata de um relator, de parlamentares. A referência aos prefeitos e aos parlamentares é utilizada para desvincular a conduta do deputado ou senador do interesse das empreiteiras. Tudo se passa, portanto, como se a referência ao fato das demandas terem sido realizadas por políticos, ou seja, se inserirem no circuito político, produzisse uma espécie de purificação das emendas (BEZERRA, 1999, P. 175).

Segundo Samuels (2007, p. 23), há muitos exemplos de trocas de fundos de campanha por influência política no governo. Por exemplo, em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC), candidato à Presidência da República, recebeu apoio substancial de empresas de telecomunicações que tinham interesse no programa de

privatização do setor. Em 1998 também foi noticiado que as empresas que compraram as concessões em telecomunicações foram as mesmas que contribuíram para a campanha eleitoral de FHC (O Globo, 26 nov. 1998 *apud* Samuels, 2007, p. 23). Empresas de diversos setores também contribuíram para a campanha de FHC, aparentemente para persuadi-lo a perdoar suas dívidas com o governo federal (Folha de São Paulo, 4 dez. 1998 *apud* Samuels, 2007, p. 23).

A partir dos números apresentados, fica claro que o sistema eleitoral brasileiro estimula os altos custos de campanha e o individualismo político, uma vez que não há limite para a arrecadação de recursos e que se exige dos candidatos que levantem recursos individualmente para uma competição por votos em base individual e não partidária.

8.3 FINANCIAMENTO PRIVADO *VERSUS* FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL

Conforme já mencionado, mesmo durante o período em que as doações de campanha feitas por empresas eram proibidas pela lei, ainda assim essas contribuições continuavam ocorrendo por falta de fiscalização, o que equivale a dizer que não havia vontade política para se fazer cumprir tal comando legal. Ademais, mesmo após a edição da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que legalizou as doações de empresas privadas, as contribuições ilegais, conhecidas como *caixa dois*, continuaram ocorrendo de forma velada, sem declarações à Justiça Eleitoral, principalmente para ocultar os doadores. Nesse ponto, vale a indagação: por que, mesmo após a permissão legal, o “caixa dois” continuou existindo no modo de fazer política no Brasil?

O senso comum aponta para uma direção quase óbvia: a existência e persistência do “caixa dois” na política brasileira estão fundamentadas, notadamente, no interesse em se ocultar os doadores. Não interessa ao doador nem ao candidato revelar à sociedade ou aos eleitores as alianças estabelecidas entre o político e o capitalista. Talvez não seja essa a única motivação para se camuflar a origem de doações de campanha, mas, certamente, é a mais relevante. Veja-se que, além das repercussões políticas, a identificação do doador resvala ainda nos aspectos do próprio negócio, pelo menos no que diz respeito ao interesse do fisco.

A partir de todo esse contexto político provocado pelo financiamento privado de campanhas eleitorais, que estimula a corrupção e obstaculiza projetos e programas de governo de interesse da população em geral, surgiu no Brasil o discurso que legitima o sistema de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. As consequências das relações escusas entre políticos e empresários estão estampadas diariamente no noticiário nacional, denunciando uma obra superfaturada, uma licitação fraudada ou qualquer outra forma de corrupção envolvendo o político e o empreiteiro. Ademais, após o escândalo do “Mensalão”, cujas denúncias levaram à condenação de alguns membros do Partido dos Trabalhadores (PT) por uso de “caixa dois” em campanhas políticas, as propostas de reforma política ganharam corpo.

Dentre os principais argumentos que legitimam o sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais está a limitação dos valores envolvidos. Esses valores seriam determinados a partir da quantidade de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por um índice em reais (R\$). O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268/2011 fixa em 7 (sete) reais o valor a ser multiplicado pelo número de eleitores.²³

Considerando que dados do TSE indicam que na eleição de 2012 havia 140.646.446 eleitores inscritos, atualmente o financiamento público de campanhas eleitorais seria de, pelo menos, R\$ 984.525.122,00, a serem adicionados ao Fundo Partidário²⁴. Deve ainda ser contabilizada a renúncia fiscal às emissoras pelo horário eleitoral “gratuito”, que, segundo a Receita Federal, em 2010, ano em que houve eleição para os cargos de presidente, governador, senador e deputados, foram compensados R\$ 850 milhões às emissoras na forma de ressarcimento fiscal.²⁵

As doações do setor privado privilegiam políticos ligados a grandes empresas e corporações que destinam verbas milionárias para as campanhas eleitorais,

²³ BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 268/2011. Senado Federal. Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acesso em 12/1/2014.

²⁴ O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) foi criado pela Lei nº 9.096/1995. É formado pela arrecadação de multas eleitorais, recursos financeiros legais, doações espontâneas privadas e dotações orçamentárias públicas.

²⁵ Fonte: sítio eletrônico do Portal Terra Notícias. Disponível em: http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/eleicoes/receita-deixara-de-arrecadar-r-600-mi-com-propaganda-eleitoral-gratuita,fd9adf0a2566b310VgnCLD200000bb_cceb0aRCRD.html. Acesso em 10/12/2013.

criando um mecanismo de perpetuação da elite no poder e submetendo a atuação política do eleito aos interesses dos patrocinadores.

A despeito de serem consideradas legais pelo sistema jurídico brasileiro, as doações realizadas pela iniciativa privada implicam, quase sempre, interesses escusos e ilegais. O prejuízo para a administração pública e para a sociedade em geral torna-se evidente quando os valores envolvidos nesses esquemas são anunciados.

8.3.1 Vantagens e desvantagens do sistema exclusivamente público de campanha

O financiamento público exclusivo de campanha eleitoral apresenta os seguintes pontos favoráveis em relação ao atual modelo:

- a) contexto desfavorável à corrupção, uma vez que o candidato não estaria dependendo das contribuições de particulares;
- b) o estabelecimento de limites para a utilização de recursos financeiros nas eleições, com repercussões positivas sobre as finanças públicas;
- c) desestímulo à “lavagem” de dinheiro e ao “caixa dois”, uma vez que a doação de particular seria ilegal;
- d) maior transparência e possibilidade de controle do processo eleitoral por parte dos órgãos competentes;
- e) garantia de uma maior isonomia no processo democrático, porquanto os recursos seriam distribuídos aos partidos de forma mais igualitária; desestímulo à infidelidade partidária.

O financiamento exclusivamente público pode atuar ainda como medida moralizadora e educativa, no sentido de estimular a probidade durante o processo eleitoral.

Por sua vez, os críticos do financiamento exclusivamente público argumentam que:

- a) existem políticas e programas que necessitam de mais investimento público do que as campanhas eleitorais, como a educação, a segurança e a saúde;
- b) na prática, as contribuições privadas continuariam a ocorrer, contudo, sem registro, ou seja, por meio do “caixa dois”, assim, o financiamento público significaria apenas mais dinheiro para as campanhas;
- c) é antidemocrático impedir um cidadão ou empresa privada contribuir financeiramente para um candidato;
- d) esse sistema impediria os partidos menores de crescer, pois o financiamento levaria em conta o número de votos na última eleição, fato que beneficiaria principalmente os maiores partidos, favorecendo a continuidade da hegemonia de alguns partidos;
- e) já é possível fiscalizar os gastos de campanha de todos os candidatos.

Críticos do financiamento exclusivamente público ainda temem que a distribuição dos recursos públicos privilegie exageradamente os maiores partidos, o que já vem ocorrendo no sistema atual, não apenas com o financiamento privado, mas também com os recursos públicos destinados às eleições, como acontece com o fundo partidário e o horário gratuito de propaganda eleitoral.

8.4 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMAPNHA

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268/2011²⁶, de autoria dos senadores José Sarney e Francisco Dornelles, foi apresentado em 18 de maio de 2005 como conclusão dos trabalhos da Comissão de Reforma Política do Senado Federal e

²⁶ Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acessado em 12/1/2014.

propõe o financiamento exclusivamente público para as campanhas eleitorais. O Projeto apresenta a seguinte justificação:

A presente proposição dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, aprovado pela Comissão de Reforma Política instituída pelo Ato nº 14, de 2011, do Presidente José Sarney.

Cabe ressaltar que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais está diretamente vinculado com a proposta de adoção do sistema de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Outrossim, a proposta do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais inspira-se na necessidade de redução dos gastos dessas campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no País, bem como na necessidade de por fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “Caixa 2”.

Ademais, tal modalidade de financiamento permite, também, à Justiça Eleitoral, à Imprensa e à Cidadania, verificar se a prestação de contas dos partidos e dos candidatos está correta e se é compatível com os gastos realizados.

Cabe, ainda, fazer referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior. Esse princípio, conforme ensina a doutrina, está voltado não só para o aplicador da lei, mas, também, para o legislador. E um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim em função da arregimentação e da plethora de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.

Aqui cabe recordar que a Constituição Federal veda expressamente o abuso do poder econômico, no § 9º do seu art. 14, que prevê lei complementar para “proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

Devemos, ainda, registrar que o valor de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor, que estamos propondo, é o mesmo constante do PLS nº 393, de 1999, apresentado pela Comissão Especial de Reforma Político-Partidária que funcionou anteriormente nesta Casa e foi aprovado em 2001.

Por fim, devemos ressaltar que não só no Brasil mas em todos os países que buscam o aperfeiçoamento de seu sistema eleitoral a obtenção de recursos financeiros pelos partidos políticos para fazer face as suas despesas, em especial com as campanhas eleitorais, constitui um dos mais relevantes temas em discussão nas democracias representativas.

Com efeito, o financiamento público exclusivo de campanha reveste o processo eleitoral de uma maior isonomia entre os candidatos, reduzindo a influência do poder econômico sobre o resultado das eleições, porquanto o valor a ser investido no pleito será um montante limitado, definido a partir do número de eleitores, e distribuído entre todos os candidatos. Ademais, representará um freio na escalada de gastos de campanhas eleitorais. Segundo Paulo Teixeira (2011, p. 135-136), o custo elevado das eleições no Brasil está vinculado diretamente à forma como as campanhas eleitorais são realizadas atualmente:

Invertendo-se a lógica atual - centrada no personalismo e em milionárias técnicas de marketing - automaticamente baixarão os custos. Sem o financiamento privado, haverá a explicitação dos custos das campanhas, já que não haverá valores relacionados a um possível contrato com o setor público.

O financiamento público exclusivo certamente não acabará com a corrupção no país, mas representará verdadeira revolução eleitoral para a redução das irregularidades e ilicitudes que marcam as eleições no Brasil. O aprendizado obtido com o processo eleitoral no Brasil aponta para a necessidade de mudança do sistema de financiamento eleitoral - fundado nas doações privadas - para o sistema de financiamento exclusivamente público, com custos menores e combate à malversação do dinheiro público. Veja-se que combater os casos de financiamentos privados “por fora” deixará muito menos sequelas para o país do que manter esse sistema que estimula a corrupção e a permissividade eleitoral.

Desde o começo do século passado o financiamento público de campanhas eleitorais vem sendo apresentado como medida para combater a corrupção no governo. Nesse sistema, a única fonte lícita seria o orçamento da União, cabendo à Justiça Eleitoral punir doadores e candidatos que recebessem contribuições ilegais, como, aliás, deveria acontecer atualmente.

Todavia, os críticos do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais alegam que tal volume de recursos públicos não deveria ser aplicado em campanhas eleitorais, uma vez que faltariam recursos públicos para áreas essenciais, cujas demandas ainda não foram atendidas e não param de crescer, conforme já mencionado. Nesse sentido, o Conselho dos Ministros da Itália, em dezembro de 2013, aboliu o financiamento público dos partidos políticos naquele país. A medida prevê que as legendas levantem recursos apenas por meio de

contribuições voluntárias privadas. Com a nova regra, nenhuma pessoa física poderá doar mais de 300 mil euros (R\$ 963 mil) por ano a uma única sigla, tanto em dinheiro quanto o equivalente em bens e serviços. As contribuições também não poderão superar o limite de 5% das receitas declaradas no último balanço do partido. Para as pessoas jurídicas, o teto anual é de 200 mil euros (R\$ 642 mil).²⁷

O projeto aprovado pela Itália parece estar na direção oposta às mudanças previstas para acontecer na legislação brasileira. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no Supremo Tribunal Federal (STF) em que requer a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação eleitoral (Leis nº 9.096/1995 e 9.504/1997) que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Para a OAB, "a infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções", como a desigualdade política, uma vez que aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. Por outro lado, os candidatos que não têm patrimônio para suportar os gastos de uma campanha nem acesso a recursos privados seriam sempre vencidos nas disputas eleitorais. Sustenta a OAB (ADI STF 4.650, 2011):

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.

Na ADI, a OAB pede que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24 da Lei 9.504/1997, (Lei das Eleições), no que se refere à autorização para doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mesmo dispositivo, e do artigo 81, *caput* e parágrafo 1º, da referida lei, atribuindo-se, em todos os casos, efeitos *ex nunc* (a partir da decisão). Pede ainda que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos

²⁷ Exame.com. Disponível em:
<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/italia-elimina-financiamento-publico-de-partidos>.
Acesso em 5/1/2014.

Políticos), no que se refere à autorização para realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos.

A OAB pede ainda que o Congresso Nacional edite legislação para estabelecer limite *per capita* uniforme para doações de pessoas físicas a campanha eleitoral ou a partido político, asseverando que:

[...] diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas acima referidas. [...]isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico.

Até os últimos dias de elaboração desta pesquisa, quatro dos onze ministros já haviam votado pela inconstitucionalidade desse tipo de contribuição. Além disso, foram apresentados vários projetos de lei no parlamento brasileiro visando à implantação de um sistema de financiamento de campanha exclusivamente público.

O Brasil adotou um sistema misto de financiamento, que combina financiamento público com contribuições particulares voluntárias, de modo que o contribuinte brasileiro já financia as campanhas eleitorais, quer seja por meio do Fundo Partidário, cuja dotação orçamentária para 2013 foi de R\$ 364.590.850,00 (incluindo duodécimos e multas)²⁸, quer seja através da renúncia fiscal relativa ao horário “gratuito” no rádio e na televisão que os candidatos têm na campanha eleitoral, típico exemplo de financiamento público indireto. Conforme já mencionado, estudos realizados pela Receita Federal indicam que em 2010, ano em que houve eleição para os cargos de Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, foram compensados R\$ 850 milhões às emissoras na forma de ressarcimento fiscal.²⁹

²⁸ Sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-multas-2013>. Acesso em 10/12/2013.

²⁹ Fonte: sítio eletrônico do Portal Terra Notícias. http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/eleicoes/receita-deixara-de-arrecadar-r-600-mi-com-propaganda-eleitoral-gratuita,fd9adf0a2566b310VgnCLD200000bb_cceb0aRCRD.html. Acesso em 10/12/2013.

O Brasil é um dos poucos países do mundo que não estipula limites para o gasto com campanhas eleitorais, embora a lei autorize essa prática. Com efeito, o art. 17-A da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997) estabelece que “a cada eleição caberá à lei fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido fixar o limite de gastos [...]”. Ocorre que até a eleição de 2012 nunca fora editada lei fixando o limite de gastos de campanha.

Ante a ausência de lei que, a cada eleição, estabeleça o limite dos gastos de campanha, consolidou-se como regra a segunda parte do artigo 17-A: o candidato pode gastar na campanha eleitoral o valor que seu próprio partido estabelecer como limite. Caso o gasto supere os limites estabelecidos pelos partidos, os responsáveis estarão sujeitos ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso, podendo responder, ainda, por abuso do poder econômico, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, conforme dispõe o art. 3º, § 5º, da Resolução TSE nº 23.376/2012 (BRASIL, TSE, 2012).

Veja-se que, no caso em que o candidato utilize recursos próprios, suas contribuições ficam limitadas ao valor máximo de gasto estabelecido pelo seu partido, nos termos do art. 23, § 1º, inciso II, da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), o que equivale a dizer que o limite será proporcional à riqueza e disposição de gasto do candidato. Tal sistemática, portanto, permite que candidatos endinheirados possam “comprar um mandato”.

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

Os limites impostos pela lei que acabam exercendo alguma influência no poder de arrecadação e, portanto, na capacidade de gasto do candidato, são os limites de doações de pessoa jurídica – 2% (dois por cento) sobre o faturamento bruto do ano anterior à eleição e de pessoas física - 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

A persistir o sistema misto de financiamento de campanhas atualmente adotado no Brasil, uma alternativa para mitigar a influência do poder econômico no resultado das eleições seria a adoção de limites para a utilização de recursos dos próprios candidatos e a proibição de doações de empresas. Esta ideia se fundamenta no princípio de que somente as pessoas físicas votam, logo, somente elas poderiam contribuir com as campanhas eleitorais. Nesse caso, os empresários poderiam contribuir apenas como pessoas físicas, dentro do limite legal estabelecido.

Com a fixação de tetos mais baixos para a utilização de recursos próprios e a proibição de doações de pessoas jurídicas, poderia haver uma redução na concentração do financiamento, mitigando-se a influência da arrecadação de recursos sobre o resultado das eleições, uma vez que os candidatos seriam obrigados a buscar apoio mais amplo e diversificado para suas candidaturas.

Seja qual for a sistemática de financiamento de campanha eleitoral no Brasil, uma coisa é certa: somente uma fiscalização eficiente e a punição daqueles que agirem fora da lei poderão combater a influência dos gastos econômicos no resultado das eleições. Ademais, tais medidas resultarão no barateamento das campanhas eleitorais, uma vez que o custo do pleito eleitoral de 2010 alcançou a cifra de R\$ 3,7 bilhões, conforme indica o Quadro 1.

8.5 ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 10, § 9º, prescreve que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a “influência” do poder econômico, entre outros. Por sua vez, o § 10 do mesmo artigo prevê que o mandato eletivo poderá ser impugnado caso seja comprovado o “abuso” do poder econômico:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (grifo nosso).

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (grifo nosso).

Portanto, resta claro que a Constituição Federal, além de prevê a impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso do poder econômico, expressamente também determina a elaboração de lei complementar para a garantia da proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico. Todavia, após a publicação da Constituição Federal, somente o abuso do poder econômico mereceu tratamento em leis infraconstitucionais, inexistindo até hoje uma regulamentação específica sobre a influência do poder econômico nas eleições. Vale destacar que o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965) já previa, em seu art. 237, que a “interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

Nesse sentido, o que de fato se consolidou na Justiça Eleitoral foi somente a representação contra o abuso do poder econômico, omitindo-se o legislador quanto à proteção da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, conforme dispõe o art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político [...] (grifo nosso).

Segundo Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 14-16), ocorre o abuso do poder econômico quando ocorre a transgressão das regras limitadoras da influência do poder econômico nos pleitos eleitorais (regras de arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas à Justiça Eleitoral), e ocorre influência do poder econômico quando, apesar de formalmente não

transgredir nenhuma norma limitadora, este se apresenta como elemento capaz de interferir no embate político, desviando a vontade popular:

[...] deverá o poder econômico se jungir a limites que forem estatuídos pela lei, sob pena de, ao transgredi-los, configurar-se abuso do poder econômico e, mesmo em não havendo transgressão destas normas legais, sempre que ficar evidenciado que a utilização dos recursos alterou a vontade popular consubstanciada nas urnas, isto é, que tenha havido interferência do poder econômico, para se utilizar da feliz nomenclatura do Código Eleitoral, também se estará diante de hipótese de intolerância por parte da ordem jurídica. [...] Haverá abuso do poder econômico sempre que se transgredirem as normas legais estabelecidas para reger a arrecadação de recursos nas campanhas eleitorais, enquanto que se terá hipótese de influência do poder econômico sempre que houver conduta que, apesar de formalmente não transgredir quaisquer das normas limitadoras, criar estado de interferência, ou seja, a atuação do poder econômico seja tal que se tenha o desvio da vontade popular (grifos nossos).

Corroborando com esse entendimento as lições de Pedro Roberto Decomain (2006, p. 27), para quem “influência” e “abuso” do poder econômico não se confundem, na medida em que o texto constitucional procurou afastar, não somente o abuso, como também qualquer influência do poder econômico no resultado das eleições.

Ocorre que, em decorrência da falta de uma regulamentação sobre a proteção do equilíbrio e da legitimidade das eleições contra a “influência” do poder econômico, os Tribunais e até boa parte da doutrina só tratam do “abuso”:

Segundo o TSE (BRASIL, 2007)³⁰,

O abuso de poder econômico se refere à utilização excessiva, na campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, ocasionando desequilíbrio na disputa entre os candidatos.

Para Adriano Soares da Costa (2009, p. 358) o abuso do poder econômico “consiste na vantagem dada a uma coletividade de eleitores, indeterminada ou

³⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 25.906-SP, de 9/8/2007. Rel. Min. Gerardo Grossi. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 20/5/2014.

determinável, beneficiando-os pessoalmente ou não, com a finalidade de obter-lhes o voto”.

Com efeito, o abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais que beneficia candidato, partido ou coligação, afetando, assim, o equilíbrio e a legitimidade das eleições.

Dada sua imprecisão conceitual, o abuso do poder econômico pode assumir contornos diversos, por isso, somente as situações examinadas no caso concreto permitirão ao julgador afirmar se o fato se enquadra ou não na previsão de abuso.

Considerando a elasticidade do conceito de abuso do poder econômico, podemos elencar entre os diversos exemplos dessa prática: a utilização de “caixa dois”, os desvios dos meios de comunicação social, o fornecimento irregular de bens e serviços ao eleitor, a distribuição vedada de brindes, a percepção de recursos de fontes vedadas, o descumprimento de regras de arrecadação e prestação de contas e a utilização indevida de transportes nas eleições.

Cabe ressaltar que antes da edição da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa) exigia-se, para a caracterização do abuso do poder econômico, que a conduta apresentasse potencialidade para alterar o resultado da eleição (potencialidade lesiva). Porém, atualmente, avalia-se apenas a gravidade das circunstâncias que caracterizam o ato lesivo, a nova redação do artigo 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/1990 (BRASIL, 1990): “XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Pelo exposto até aqui neste trabalho, conclui-se que o sistema jurídico eleitoral brasileiro permite e até estimula a influência do poder econômico nas eleições, valorando tão somente o emprego excessivo de recursos financeiros ou patrimoniais que atente contra um pequeno conjunto de regras previstas na lei eleitoral. Por outro lado, os dispositivos legais que visam à proteção do equilíbrio e da legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico não apresentam a efetividade necessária, dado o grau de subjetividade requerida na sua caracterização, tanto que somente no caso concreto é possível avaliar se houve tal prática, atentando-se ainda para a gravidade das circunstâncias que a caracterizaram.

Resta, portanto, investigar a dimensão dos efeitos dessa característica do direito eleitoral brasileiro sobre a democracia representativa e sobre resultado das eleições. É o que se verá na última seção deste trabalho, com análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia.

9 A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2012 NA BAHIA

O senso comum indica que os gastos de campanha são determinantes no resultado de uma eleição. Contudo, pesquisas empíricas sobre a influência do dinheiro na política são raras, tanto no Brasil quanto em outros países, pois poucos Estados permitem que candidatos a cargos públicos arrecadem fundos diretamente. A maioria dos países emprega algum tipo de sistema de financiamento público para as campanhas, o que implica o estabelecimento de limites claros, ou deixam a cargo dos partidos a arrecadação e gestão dos recursos financeiros.

Nesse sentido, o Brasil constitui uma grande fonte de dados e representa uma grande oportunidade de estudo sobre a influência do dinheiro nas campanhas eleitorais, pois, desde 1995, por meio da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), inseriu no sistema jurídico eleitoral a obrigatoriedade de prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral:

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I - obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos, para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

II - caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;

III - escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV - obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos;

V - obrigatoriedade de prestação de contas, pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

Desde a edição da referida Lei os candidatos são obrigados a apresentar uma prestação de contas detalhada sobre as doações e os gastos de campanha, o que

permitiu ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) formar um banco de dados com as informações sobre as contas eleitorais.

Por vezes há ceticismo em relação à confiabilidade dos dados de prestação de contas eleitorais do TSE em decorrência do uso do “caixa dois” por parte de partidos e candidatos, que consiste na omissão de registro de arrecadações. Contudo, a despeito de alguma limitação na sistemática que envolve o registro de contas eleitorais, porquanto é quase impossível garantir o registro de todas as entradas financeiras, os dados certamente são úteis para uma melhor compreensão do comportamento das contas eleitorais no Brasil e para a análise do resultado das eleições do ponto de vista das relações econômicas.

As doações eleitorais tanto podem ser direcionadas a candidatos quanto a comitês eleitorais e partidos políticos. Assim, por exemplo, um candidato à Presidência da República do partido “A” pode receber doações em seu nome e em nome do Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República do partido “A”. Tais doações só podem ser realizadas durante o período eleitoral autorizado. Além disso, as campanhas também podem ser financiadas pelos Diretórios dos partidos, que, por sua vez, são financiados tanto pelos cofres públicos (cotas do Fundo Partidário) quanto por doações de natureza privada. Neste caso, as doações não precisam seguir o calendário eleitoral, podendo ser realizadas a qualquer momento.

Assim, entre as doações direcionadas a candidatos, estão incluídos recursos originados de comitês - tanto de seus próprios partidos como de outros. No caso de coligações entre partidos para a disputa de uma eleição, as receitas dos comitês de cada um dos partidos que compõe a coligação serve para financiar as campanhas dos candidatos majoritários em torno dos quais as coligações se formam. Essa diversidade na forma de arrecadação de recursos destinados às eleições torna complexa a tarefa de identificar “quem financia quem numa eleição”.

David Samuels (2007, p. 11-12), referindo-se às eleições de 2006, defende a utilidade das informações do banco de dados do TSE, afirmando que tais dados apresentam padrões que se conformam com expectativas do senso comum em relação às diferenças entre candidatos, cargos e partidos nos gastos e tipos de campanha:

Por exemplo, candidatos a governador gastam mais do que candidatos ao senado, que por sua vez gastam mais do que

candidatos a deputado federal, que gastam mais do que candidatos a deputado estadual. Da mesma forma, os candidatos do PT declaram muito menos do que os do PFL. Além disso, veremos que empresas contribuem muito mais do que indivíduos, e que a maior parte dos contribuintes empresariais vem (não é à toa) de setores grandemente influenciados por regulamentação governamental ou muito dependentes de contratos públicos: bancos, setor financeiro, indústria pesada, construção civil.

A despeito de o foco desta pesquisa ser o Estado da Bahia, para o alcance dos objetivos gerais e específicos propostos e para uma melhor compreensão das questões discutidas neste trabalho e dos resultados obtidos, apresentaremos a seguir dados relativos aos gastos de campanha e resultados de eleições contemplando todo o País.

O Quadro 2 mostra o registro nacional das contribuições declaradas e a respectiva votação nas eleições presidenciais de 1994 a 2010. Por sua vez, o Quadro 3 indica as contribuições médias para as eleições de Governador e Senador nas eleições de 1994 a 2010 realizadas em todo País. No que se refere ao Quadro 3, as médias de contribuições para candidatos aos cargos de Governador e Senador foram agrupadas segundo a situação dos candidatos: eleitos e não eleitos. Com efeito, os números revelam alguns padrões capazes de demonstrar a utilidade dos dados para uma pesquisa de cunho científico. Os resultados confirmam as corriqueiras conclusões do senso comum.

Quadro 2 - Contribuições declaradas e votação nas eleições presidenciais de 1994 a 2010

Eleição	Candidato	Contribuições (R\$) (1)	Votação (%) (2)
1994	Fernando H. Cardoso (PSDB)	133.249.097,00	55,22
	Orestes Quércia (PMDB)	39.758.769,00	1,24
	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	5.390.539,00	39,97
	Esperidião Amin (PPR)	812.225,00	1,63
Total		179.210.630,00	
1998	Fernando H. Cardoso	114.456.617,00	53,1
	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	6.161.383,00	31,7
	Ciro (PPS)	2.798.720,00	11,0
Total		123.416.733,00	
	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	67.928.684,00	46,444

2002	José Serra (PSDB)	49.223.388,00	23,196
	Ciro Ferreira Gomes (PPS)	24.047.278,00	11,972
	Anthony William Garotinho (PSB)	5.655.424,00	17,869
	José Maria de Almeida (PSTU)	63.065,00	0,473
	José Maria Botão Abreu	0,00	0,00
	Pedro de Abreu Teixeira (PFL)	0,00	0,00
	Rui Costa Pimenta	0,00	0,045
Total		146.917.839,00	
2006	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	218.502.262,00	48,608
	Geraldo Alckmin Filho (PSDB)	183.399.357,00	41,635
	Cristovam Buarque (PDT)	2.228.597,00	2,645
	Luciano Caldas Bivar (PSL)	650.331,00	0,065
	Heloísa Helena (PSOL)	469.203,00	6,850
	José Maria Eymael (PSDC)	420.297,00	0,066
	Ana Maria Teixeira Rangel (PRP)	0,00	0,132
Total		405.670.047,00	
2010	Dilma Vana Rousseff (PT)	273.117.853,00	46,905
	José Serra (PSDB)	216.418.890,00	32,613
	Marina da Silva (PV)	49.046.225,00	19,328
	José Maria de Eymael (PSDC)	720.920,00	0,087
	Plínio de Arruda Sampaio (PSOL)	329.950,00	0,872
	José Maria de Almeida (PSTU)	217.486,00	0,083
	José Levy Fidelix da Cruz (PRTB)	167.421,00	0,057
	Ivan Martins Pinheiro (PCB)	47.354,00	0,038
	Rui Costa Pimenta (PCO)	6.348,00	0,012
Total		540.071.641,00	

Fonte: os dados relativos às eleições de 1994 e 1998 foram obtidos junto à obra de David Samuels (2007, p. 12) e os dados relativos à eleições de 2002 a 2010 foram retirados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Os valores relativos foram corrigidos até dez/2010.

(1) Incluídas as doações de comitês (centavos desprezados).

(2) Votação em 1º turno.

Conforme mostra o Quadro 2, nas eleições de 1994 a 2010 para Presidente da República, o candidato que mais arrecadou (vale dizer: o que mais gastou na campanha) foi o que obteve maior votação. Nas eleições de 1998, 2006 e 2010, o

segundo mais votado foi também o segundo candidato que mais investiu recursos na campanha eleitoral. Esse padrão de correlação entre gasto de campanha e votação revela que, efetivamente, o gasto de campanha influenciou o resultado das eleições para Presidente da República nas eleições de 1994 a 2010. Seria insustentável concluirmos pela mera coincidência o fato de que, em 5 cinco eleições sucessivas, os dois candidatos que obtiveram maior votação foram justamente aqueles que mais investiram em suas campanhas. E mais: entre esses dois candidatos, o que venceu foi sempre aquele que arrecadou mais recursos do que seu adversário.

Assim também o Quadro 3 revela que as médias de arrecadação dos candidatos eleitos para os cargos de Governador e Senador no mesmo período foram bem maiores do que as médias dos candidatos que não se elegeram. O Quadro 3 confirma outro padrão de comportamento do gasto de campanha ainda mais previsível nas eleições do Brasil: eleições para o cargo de Governador são mais caras do que as eleições para o Senado.

Quadro 3 - Média de contribuição declarada nas eleições de 1994 a 2010 para os cargos de Governador e Senador no Brasil - candidato eleito e não eleito

Ano	Cargo	Contribuição média entre eleitos (R\$)	Contribuição média entre não eleitos (R\$)
1994	Governador (n=82)	10.226.073,00	2.627.844,00
	Senador (n=127)	1.478.604,00	546.279,00
1998	Governador (n=81)	5.628.932,00	1.887.998,00
	Senador (n=90)	2.401.468,00	183.637,00
2002	Governador (n=145)	4.764.304,00	1.551.991,00
	Senador (n=242)	1.405.502,00	257.364,00
2006	Governador (n=195)	9.468.140,00	995.288,00
	Senador (n=201)	1.824.160,00	369.899,00
2010	Governador (n=195)	13.229.206,00	1.907.857,00
	Senador (n=272)	4.212.92,008	569.970,00

Fonte: os dados relativos às eleições de 1994 e 1998 foram obtidos junto à obra de David Samuels (2007, p. 12) e os dados relativos à eleições de 2002 a 2010 foram obtidos a partir do processamento de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Valores nominais.

N=número de candidatos.

Conforme já explicado, em razão do escopo desta pesquisa, que tem como objetivo mais específico o levantamento de dados referentes aos gastos de campanha dos candidatos no Estado da Bahia (incluídos os gastos dos candidatos aos cargos de Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual - eleição de 2010; bem assim os gastos dos candidatos aos cargos de Prefeito e Vereador - eleição de 2012), o Quadro 3 não apresenta as médias dos candidatos aos cargos de Deputado Federal e Estadual dos demais Estados da Federação, porquanto tal empreitada ensejaria enormes dificuldades de levantamento e de processamento de dados. Imagine-se o trabalho hercúleo que seria apurar as médias de gasto de todos os candidatos das 27 unidades federativas referentes às campanhas de 1994 a 2010.

Os dados apresentados pelos Quadros 2 e 3 confirmam a tese de que, no Brasil, o valor investido na campanha pode ser decisivo no resultado da eleição. Quanto maior for o gasto de campanha, maior será a votação obtida pelo candidato. Veja-se que, do ponto de vista estatístico, conclui-se que o gasto de campanha representa a variável exógena (ou independente) e a votação (resultado da eleição) a variável endógena (ou dependente) da relação, porquanto a votação do candidato será influenciada pelo valor investido na campanha eleitoral.

Todavia, em face dos dados apresentados, é bem verdade que se pode admitir outra hipótese sobre o comportamento das variáveis *gasto de campanha* e *votação*: a de que não é exatamente a votação que varia em função do gasto, mas o gasto (ou a arrecadação) é que seria influenciado pela previsão de voto feita pelos doadores de campanha. Estatisticamente falando, neste caso, a variável exógena seria a previsão de votos do candidato, que exerceria influência sobre a disposição dos doares em contribuir financeiramente para campanha. Nesta hipótese, o valor arrecadado é que seria influenciado pela expectativa de votação a ser obtida pelo candidato. Ao perceberem que é provável a eleição do candidato, maior seria a disposição daqueles que vislumbram vantagens com sua eleição em doar recursos financeiros para a campanha. Ou seja, a arrecadação (ou o gasto) passaria a funcionar como variável endógena ou dependente, modificando-se em função da previsão de votos do candidato, que passaria a representar a variável exógena ou independente. Segundo Samuels (2007, p. 13), verificou-se esse fenômeno com o candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva, na campanha eleitoral de 2002. O

prelúdio de sua vitória pelos institutos de pesquisas garantiu as contribuições das empresas para sua campanha:

É amplamente sabido que Fernando Henrique Cardoso gastou mais que seus concorrentes em 1994 e 1998, e também se sabe que Lula teve grande dificuldade em levantar fundos para as duas eleições. Igualmente, em 2002, sabe-se que Serra, em comparação com Fernando Henrique Cardoso, teve dificuldades em levantar fundos de campanha, em especial do setor financeiro, que abriu a carteira para Fernando Henrique nas eleições de 1994 e 1998, não repetindo o ato com o mesmo desprendimento para Serra. Em contraste, em 2002, Lula teve mais sucesso em levantar fundos. Essa mudança ocorreu por dois fatores. Primeiro, em setembro já estava claro que Lula deveria vencer as eleições. A maioria das contribuições de empresas para a campanha de Lula começou depois dessa época, e até mesmo depois do primeiro turno, quando a vitória ficou ainda mais clara. Segundo, o PT, como partido, contribuiu muito para a campanha de Lula em 2002. Devido ao seu crescimento, o PT teve maior acesso a dinheiro vindo do fundo partidário, e já tinha de forma geral organizado suas finanças em fins dos anos 1990. Portanto, o partido desempenhou um papel mais importante (pôde até mesmo distribuir dinheiro para candidatos ao governo dos estados e ao Senado).

Todavia, a plausibilidade dessa ideia não invalida a tese de que no Brasil os resultados das eleições são influenciados pelos gastos de campanha, porquanto não importa se foram doações de campanha que garantiram o êxito do candidato nas pesquisas eleitorais ou se foi a previsão de eleição do candidato que estimulou as contribuições do conjunto de doadores. O fato é que os dados dos Quadros 2 e 3 apontam para uma correlação entre os gastos de campanha de um candidato e a votação por ele obtida. Não se pode desconsiderar, portanto, tais dados nem atribuí-los a simples coincidência. Veja-se que em todas as campanhas analisadas para Presidente da República o candidato mais votado foi aquele mais investiu na campanha (ou o que mais arrecadou). No mesmo sentido, a média de gastos de todos os candidatos eleitos para os cargos de Governador e Senador no período de 1994 a 2010 foi maior do que a média dos candidatos não eleitos.

Em face de tais evidências, vejamos o que revelarão os dados referentes às eleições para os cargos de Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual da Bahia, bem assim os relativos à eleição para os cargos de Prefeito e Vereador da cidade de Salvador nas eleições de 2010 e 2012, respectivamente.

A despeito da influência do gasto no resultado das eleições, vale lembrar que alguns candidatos se elegem mesmo com gastos abaixo da média, principalmente aqueles que adquirem popularidade por serem representantes de categoria profissional, de movimentos ou grupos sociais específicos ou de determinada comunidade religiosa, ou até mesmo por uma maior exposição por parte dos meios de comunicação (atores, radialistas, jogadores de futebol).

9.1 O CONTEXTO SÓCIOECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA

As relações econômicas exercem grande influência sobre a política. Karl Marx (1983, p. 13) já estabelecera o nexo entre política e relações de produção ao afirmar que o conjunto das relações de produção (infraestrutura) determina a superestrutura jurídica e política:

Na produção social da sua própria existência os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, quais sejam as relações de produção que respondem a um certo estágio do desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, que é a base real em que se ergue uma superestrutura jurídica e política, a que correspondem determinadas formas sociais de consciência.

É bem antiga a noção de que a sociedade e as relações políticas e jurídicas que nela se estabelecem (a superestrutura) são determinadas pelas relações econômicas e pelo poder do dinheiro. Nesse sentido, e tendo como pano de fundo o estudo sobre os nexos entre poder econômico e poder político, bem assim sobre os rumos das instituições democráticas no Brasil, temáticas próprias das ciências sociais, esta pesquisa busca analisar a influência do poder econômico sobre o sistema eleitoral e, por via reflexa, as características de nossa democracia representativa.

Com base em dados estatísticos oferecidos pela Justiça Eleitoral, comparando-se os gastos de campanha de cada candidato, procura-se analisar a influência do poder econômico sobre o resultado das eleições políticas de 2010 e 2012 na Bahia.

Uma análise desse tipo torna-se ainda mais relevante quando se leva em consideração os dados socioeconômicos do Estado da Bahia, pois, em tese, quanto

menor a renda *per capita*, o nível de escolaridade ou as condições de vida da população, mais suscetível estaria a decisão de voto do eleitor à influência do poder econômico. Semelhantemente, em tese, quanto mais pobre e deseducado o eleitor, mais disposto estaria a negociar seu voto em troca de favores econômicos. Nesse sentido, será útil a análise dos dados socioeconômicos da Bahia, com o objetivo de avaliar esse grau de suscetibilidade do voto em relação ao poder econômico.

Nesse sentido, apresentamos o Quadro 4 com uma síntese dos dados socioeconômicos do Estado da Bahia obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³¹ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³².

Da análise dos dados apresentados no Quadro 4, evidencia-se que cerca de 10% da população da Bahia é composta por pessoas extremamente pobres³³ e que quase um terço da população é considerada pobre³⁴. A renda *per capita* da população³⁵ é de R\$ 631,11 (seiscentos e trinta e um reais e onze centavos), enquanto a renda média do trabalho é de R\$ 1.000,60 (mil reais e sessenta centavos). Ademais, a taxa de desemprego na Região Metropolitana de Salvador é de 8,2%³⁶.

O Quadro 4 mostra ainda que 1,7 milhões de pessoas com 18 anos ou mais de idade são analfabetas³⁷, o que significa que cerca de 17% dos eleitores são analfabetos. Por sua vez, o Quadro 5 ratifica a situação desoladora quanto ao grau de instrução do eleitorado da Bahia: 68% dos eleitores, cerca de 6,8 milhões de pessoas, possuem até o ensino fundamental. Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁸ da Bahia ocupa a 22ª posição no *ranking* nacional.

A análise dos dados permite concluir, portanto, que a situação socioeconômica dos eleitores baianos os deixa suscetíveis aos favores políticos e à

³¹ <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 16/3/2014.

³² <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessado em 16/3/2014.

³³ Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS

³⁴ Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza

³⁵ Renda média mensal da população.

³⁶ Taxa de desemprego medido na Região Metropolitana de Salvador.

³⁷ Pessoas que não sabem ler nem escrever um simples bilhete.

³⁸ O IDH combina três dimensões: expectativa de vida, educação e renda *per capita*.

força do capital, sujeitando-os às armadilhas dos processos de comunicação de massa e à barganha do voto.

Quadro 4 - Dados socioeconômicos do Estado da Bahia

Indicador	Valor
Produto Interno Bruto (em 2011)	R\$ 159,9 bilhões
População (em 2010)	14.016.906
População estimada (em 2013)	15.044.137
Pessoas extremamente pobres	1.547.354
Pessoas pobres	4.239.892
Renda <i>per capita</i>	R\$ 631,11
Eleitores	10.110.122
Analfabetos (pessoas com 18 anos e mais)	15,86% (cerca de 1,7 milhões de eleitores)
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (em 2010)	0,660
População desocupada ³⁹ (em 2014)	670.980
Taxa de desemprego (dado de 12/2013)	8,2%
Renda média do trabalho (em 2014)	R\$ 1.000,60

Fonte: IBGE e IPEA. Os dados referem-se ao ano de 2012; as exceções são indicadas na própria tabela.

³⁹ Número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Quadro 5 - Grau de instrução dos eleitores da Bahia⁴⁰

Grau de instrução	Quantidade	%
Não informado	14.782	0,146
Analfabeto	887.855	8,782
Lê e escreve	2.401.336	23,752
Ensino fundamental incompleto	3.116.686	30,827
Ensino fundamental completo	461.219	4,562
Ensino médio incompleto	1.760.643	17,415
Ensino médio completo	1.124.735	11,125
Superior incompleto	144.696	1,431
Superior completo	198.170	1,960
Total	10.110.122	

Fonte: sítio eletrônico do TSE.⁴¹

9.2 A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 PARA OS CARGOS DE GOVERNADOR E SENADOR DO ESTADO DA BAHIA

Apresentamos a seguir uma análise sobre os resultados das eleições de 2010 para os cargos de Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual do Estado da Bahia, cotejando-se tais resultados com os gastos de campanhas dos respectivos candidatos. O estudo incluirá a análise dos gastos de campanha dos candidatos a todos os cargos da eleição de 2010, a saber: Deputado Estadual (592 candidatos), Deputado Federal (245 candidatos), Senador (10 candidatos) e Governador (6 candidatos).

Conforme revela o Quadro 6, o candidato ao cargo de Governador da Bahia que mais investiu na campanha eleitoral foi o que obteve maior votação. Por outro lado, o candidato menos votado sequer prestou contas à Justiça Eleitoral. Verificou-se, inclusive, uma correspondência entre a classificação por voto e a classificação por gasto dos candidatos: o primeiro classificado na ordem de votação foi também o primeiro na ordem de realização de gastos, e assim por diante. Os votos obtidos por cada candidato variaram em função do valor investido na campanha.

⁴⁰ É razoável admitir uma certa defasagem de tais dados, uma vez que somente são atualizados por ocasião do comparecimento do eleitor no cartório eleitoral, o que pode levar anos.

⁴¹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 20/5/2014.

Ressalve-se, todavia, que o candidato Paulo Souto (DEM) investiu R\$ 9,5 milhões, mais que o dobro do gasto do candidato peemedebista Geddel Vieira Lima (R\$ 4.5 milhões), contudo, obteve uma votação próxima a este.

Portanto, pela análise dos dados apresentados, pode-se afirmar que houve uma correlação entre os gastos de campanha dos candidatos e o resultado da eleição de 2010 para o cargo de Governador da Bahia.

Quadro 6 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Governador da Bahia.

Candidato	Gasto (R\$)	Votação
Jaques Wagner (PT)	26.256.803,33	4.101.270 (eleito)
Paulo Ganem Souto (DEM)	9.516.217,16	1.033.600
Geddel Quadros Vieira Lima (PMDB)	4.576.671,92	1.000.038
Luiz Carlos Bassuma (PV)	108.500,10	253.523
Marcos Antonio Guimarães Mendes (PSOL)	13.593,65	31.705
Sandro Roberto Santa Barbara do Espirito Santo (PCB)	(não informado)	4.969

Fonte: sítio eletrônico do TSE.

Quanto ao cargo de Senador do Estado da Bahia, o Quadro 7 mostra que não houve correlação entre as variáveis *gasto* e *votação*, uma vez que os candidatos Walter Pinheiro (PT) e Lídice da Mata (PSB), embora tenham investido menos que os candidatos Cesar Borges (PR) e José Carlos Aleluia (DEM), obtiveram mais votos do que estes últimos.

Tais resultados indicam que a eleição para o cargo de Senador na Bahia não foi tão influenciada pelos gastos de campanha dos candidatos, o que pode ser explicado pelo fato de os candidatos eleitos estarem muito vinculados à campanha do governo do PT, tanto na esfera estadual quanto no plano federal, uma vez que o PT foi o partido vencedor nas eleições para Presidente da República e para Governador da Bahia. Saliente-se para o fato de que os gastos de campanha do PT para os cargos Presidente da República e Governador superaram em grande medida os gastos dos adversários (vide os Quadro 2 e 6). Assim, de certa forma, os gastos do PT nas campanhas eleitorais para Presidente da República e para

Governador do Estado influenciaram o resultado da eleição para o Senado, na medida em que garantiram a transferência de votos para os candidatos governistas Walter Pinheiro e Lídice da Mata.

Quadro 7 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Senador da Bahia.

Candidato	Gasto (R\$)	Votação
Walter de Freitas Pinheiro (PT)	2.765.899,00	3.630.944 (eleito)
Lídice da Mata e Souza (PSB)	2.161.430,28	3.385.300 (eleito)
Cesar Augusto Rabello Borges (PR)	3.589.255,20	1.583.423
José Ronaldo de Carvalho (DEM)	489.316,80	1.092.850
José Carlos Aleluia Costa (DEM)	3.476.679,58	951.199
Edvaldo Pereira de Brito (P'TB)	279.977,00	810.261
Edson Goncalves Duarte (PV)	123.065,07	212.551
Luis Carlos França (PSOL)	(não informado)	18.185
Zilmar Alverita Da Silva (PSOL)	2.450,00	15.385
Albione Souza Silva (PSTU)	1.123,12	14.088

Fonte: sítio eletrônico do TSE.

9.3 A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2010 PARA OS CARGOS DE DEPUTADO FEDERAL E DEPUTADO ESTADUAL NO ESTADO DA BAHIA

Considerando a quantidade de candidatos aos cargos de Deputado Federal (245 candidatos) e Deputado Estadual (592 candidatos), a pesquisa estatística sobre a influência do gasto de campanha no resultado das eleições será realizada com base na análise das medidas de posição (média, mediana, valor mínimo e valor máximo) dos gastos dos candidatos eleitos e dos não eleitos. Também faremos um estudo estatístico por meio do coeficiente de correlação⁴² e do diagrama de

⁴² O coeficiente de correlação mede o grau da correlação (e a direção dessa correlação - se positiva ou negativa) entre duas variáveis. Este coeficiente, normalmente representado pela letra grega "rho" (*rho*), assume apenas valores entre -1 e 1.

$\rho = 1$ significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.

$\rho = -1$ significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis - Isto é, se uma aumenta, a outra sempre diminui.

dispersão⁴³, buscando identificar o grau de correlação entre as variáveis *gasto de campanha e votação*.

No que se refere ao cargo de Deputado Federal, o Quadro 8 mostra que a média e a mediana dos gastos dos candidatos eleitos foram muito superiores às medidas dos gastos dos candidatos não eleitos. Por sua vez, o coeficiente de correlação calculado para as variáveis *gasto de campanha e votação* foi de 0,863 ($\rho=0,863$), considerado forte. O Gráfico 3 - diagrama de dispersão confirma a significativa correlação entre as variáveis *gasto e votação*. Veja-se que os pontos representativos das variáveis tendem a se dispor em torno de uma reta de 45 graus, indicando que há uma forte correlação entre essas variáveis.

Assim, restou demonstrado que, em geral, os candidatos que mais investiram em suas campanhas obtiveram mais votos. Contudo, houve ressalvas, por exemplo: um dos candidatos ao cargo de Deputado Federal investiu R\$ 1,6 milhões e não foi eleito; enquanto outro investiu R\$ 123 mil e foi eleito (vide Quadro 8).

Saliente-se que muitos candidatos a cargos eletivos, principalmente nas eleições proporcionais, se aventuram na disputa eleitoral sem apoio político e sem recursos financeiros, o que os impede de investir nas próprias candidaturas. Muitas vezes esses candidatos sequer prestam contas dos gastos de campanha junto à Justiça Eleitoral ou simplesmente declaram que não houve gasto na campanha (gasto zero). Fala-se até que muitos candidatos são estimulados a registrar candidatura simplesmente para fazer jus à licença para atividade política prevista na legislação brasileira⁴⁴.

$\rho = 0$ significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra. No entanto, pode existir uma dependência não linear.

O coeficiente de correlação é avaliado com base na seguinte tabela: 0 a 0,19: muito fraca; 0,20 a 0,39: correlação fraca; 0,40 a 0,69: moderada; 0,70 a 0,89: forte; 0,90 a 1,00: muito forte.

⁴³ O diagrama de dispersão é usado principalmente para visualizar a correlação/associação entre duas variáveis. Quanto mais próximos os pontos se dispuserem ao longo de uma reta, maior será o grau de correlação entre as variáveis. Uma reta com um ângulo de 45 graus representa uma correlação perfeita entre as variáveis.

⁴⁴ Segundo o art. 86, 2º, da Lei nº 8.112/1990, a partir do registro da candidatura e até o décimo dia seguinte ao da eleição, o servidor fará jus a três meses de licença para atividade política, assegurados os vencimentos do cargo efetivo.

Quadro 8 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal - candidatos eleitos e não eleitos.

Candidatos (n=245)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos	Pelo QP ⁴⁵	765.052,00	600.903,00	123.617,00	2.918.560,00
	Pela média ⁴⁶	471.276,00	407.099,00	245.700,00	825.205,00
Não eleitos	Suplentes	76.249,00	3.130,00	0,00	1.672.769,00
	Não eleitos	16.171,00	279,00	0,00	129.030,00

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.

QP=quociente partidário

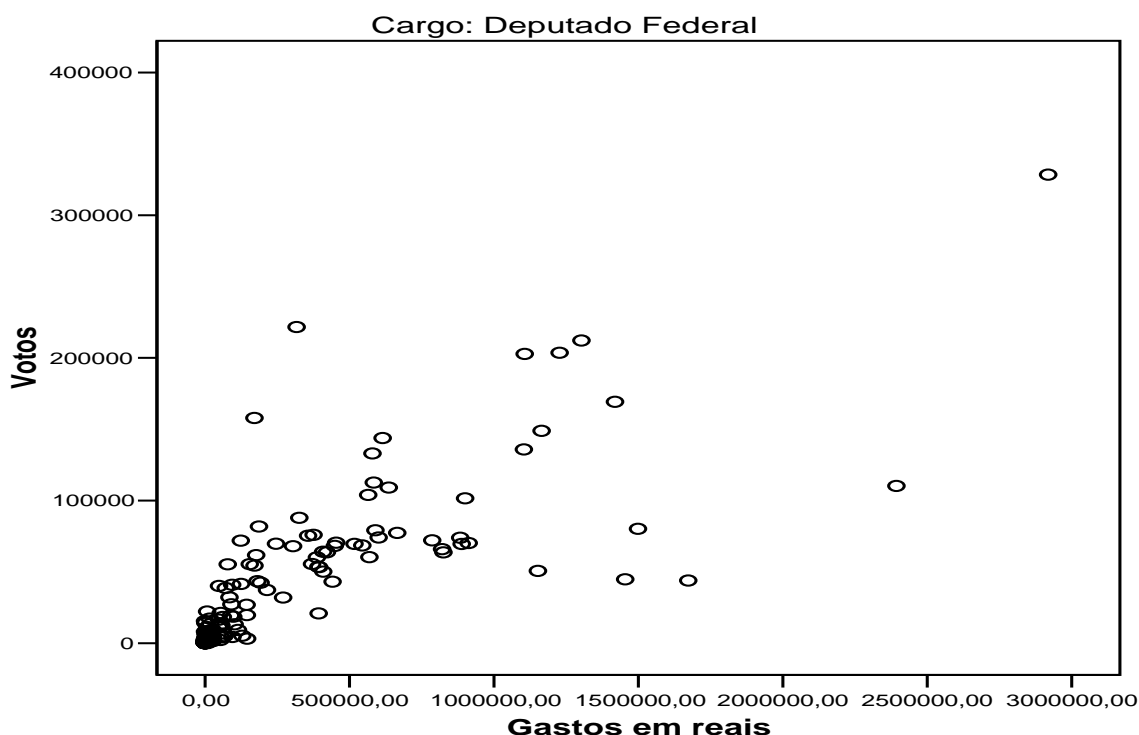
Considerando tais aspectos, e com o objetivo de refinar a pesquisa estatística, reduzindo-se a influência dos candidatos aventureiros sobre a variável *gasto de campanha*, foi selecionada uma amostra composta dos 100 (cem) candidatos ao cargo de Deputado Federal que mais investiram em suas candidaturas. Usaremos a mesma metodologia para os cargos de Deputado Estadual e Vereador.

O Quadro 9, que mostra os dados dos 100 (cem) candidatos a Deputado Federal que mais investiram em suas campanhas eleitorais, confirma a forte correlação entre as variáveis *gasto* e *votação*. A média e a mediana dos gastos dos eleitos continuam bem maiores do que as medidas de gasto dos não eleitos. O Quadro 9 mostra ainda que todos os 39 candidatos eleitos estão entre os 100 (cem) que mais investiram em suas campanhas (245 candidatos concorreram às vagas para a Câmara dos Deputados).

⁴⁵ Para se conhecer quantas vagas cada partido/coligação terá direito, calcula-se primeiro o quociente eleitoral (QE = número de votos válidos dividido pelo número de vagas). Em seguida, calcula-se o quociente partidário (QP = número de votos obtido pelo partido/coligação dividido pelo QE, descartando-se a fração). O QP indicará o número de cadeiras a serem preenchidas pelo partido/coligação. Se um partido/coligação tiver QP menor que 1 (um), não elegerá nenhum vereador.

⁴⁶ Após a distribuição de vagas pelo QP, as cadeiras que sobram serão distribuídas por meio do cálculo das médias: divide-se os votos obtidos pelo partido/coligação pelo QP + 1. O partido que obtiver a maior média leva a vaga. O cálculo é repetido até que todas as vagas sejam preenchidas. A cada vez que um partido leva uma vaga, a sua média diminui, pois se soma mais 01 em sua nova média. O partido que não atingiu QP igual a 1 (um), também não entra neste cálculo. O partido que obtiver a maior média leva a vaga. O cálculo é repetido até que todas as vagas sejam preenchidas. A cada vez que um partido leva uma vaga, a sua média diminui, pois se soma mais 01 em sua nova média

Gráfico 2 - Diagrama de dispersão⁴⁷ das variáveis *gasto de campanha* versus *votação* na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal na Bahia



Depurando-se ainda mais a pesquisa, buscou-se identificar dentre os candidatos que mais incorreram em gastos de campanha, quanto foram eleitos. Nesse sentido, foram identificados os 39 candidatos que mais gastaram (porquanto 39 é o número de vagas da Bahia para a Câmara dos Deputados). Em seguida cotejou-se essa amostra (dos 39 candidatos que mais gastaram) com a relação de eleitos. O resultado foi o seguinte: dos 39 candidatos que mais incorreram em gastos de campanha, 29 conseguiram se eleger. Ou seja: 74,3% das vagas para Deputado Federal foram preenchidas pelos 39 candidatos que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas.

Quanto ao cargo de Deputado Estadual, observa-se que os valores das médias e das medianas dos gastos dos candidatos eleitos também foram muito superiores às medidas dos gastos dos candidatos não eleitos. Por sua vez, o coeficiente de correlação calculado para as variáveis *gasto de campanha* e *votação*

⁴⁷ O diagrama de dispersão é usado principalmente para visualizar a correlação/associação entre duas variáveis. Quanto mais próximos os pontos se dispuserem ao longo de uma reta, maior será o grau de correlação entre as variáveis. Uma reta com um ângulo de 45 graus representa uma correlação perfeita entre as variáveis.

foi de 0,813 ($r=0,813$), considerado forte. Pela disposição dos pontos representativos das variáveis, o Gráfico 3 - diagrama de dispersão também confirma a significativa correlação entre *gasto de campanha* e *votação*.

Assim, mais uma vez restou demonstrado que os candidatos que mais investiram na campanha obtiveram, em sua maioria, uma maior votação. Contudo, houve exceções, por exemplo, um candidato que incorreu em gastos no montante de R\$ 848 mil não se elegeu; enquanto outro investiu menos de R\$ 39 mil e se elegeu (vide Quadro 10).

O Quadro 11, que mostra os dados dos 100 (cem) candidatos a Deputado Estadual que mais investiram em suas campanhas eleitorais, confirma a forte correlação existente entre as variáveis *gasto* e *votação*. A média e a mediana dos gastos dos eleitos são bem maiores do que as medidas de gasto dos não eleitos. O Quadro 11 revela ainda que 51 candidatos eleitos (de um total de 63) estão entre os 100 (cem) que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas (592 candidatos concorreram às vagas para a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia).

Adotando-se a mesma metodologia aplicada ao cargo de Deputado Federal, e considerando-se que são 63 vagas para a Assembleia Legislativa, buscou-se correlacionar os 63 candidatos que mais gastaram em suas campanhas com os candidatos eleitos. O resultado foi o seguinte: dos 63 candidatos que mais incorreram em gastos de campanha, 41 conseguiram se eleger. Portanto, 65% das vagas para Deputado Estadual foram preenchidas pelos (sessenta e três) candidatos que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas.

Quadro 9 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Federal, considerando-se os 100 (cem) candidatos que mais alocaram recursos financeiros - eleitos e não eleitos

Candidatos (n=100)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos (n=39)	Pelo QP (n=35)	765.052,00	600.903,00	123.617,00	2.918.560,00
	Pela média (n=4)	471.276,00	407.099,00	245.700,00	825.205,00
Não eleitos (n=61)	Suplentes (n=54)	234.566,79	87.729,00	14.510,00	1.672.769,00
	Não eleitos (n=7)	73.445,00	71.361,00	26.350,00	129.030,00

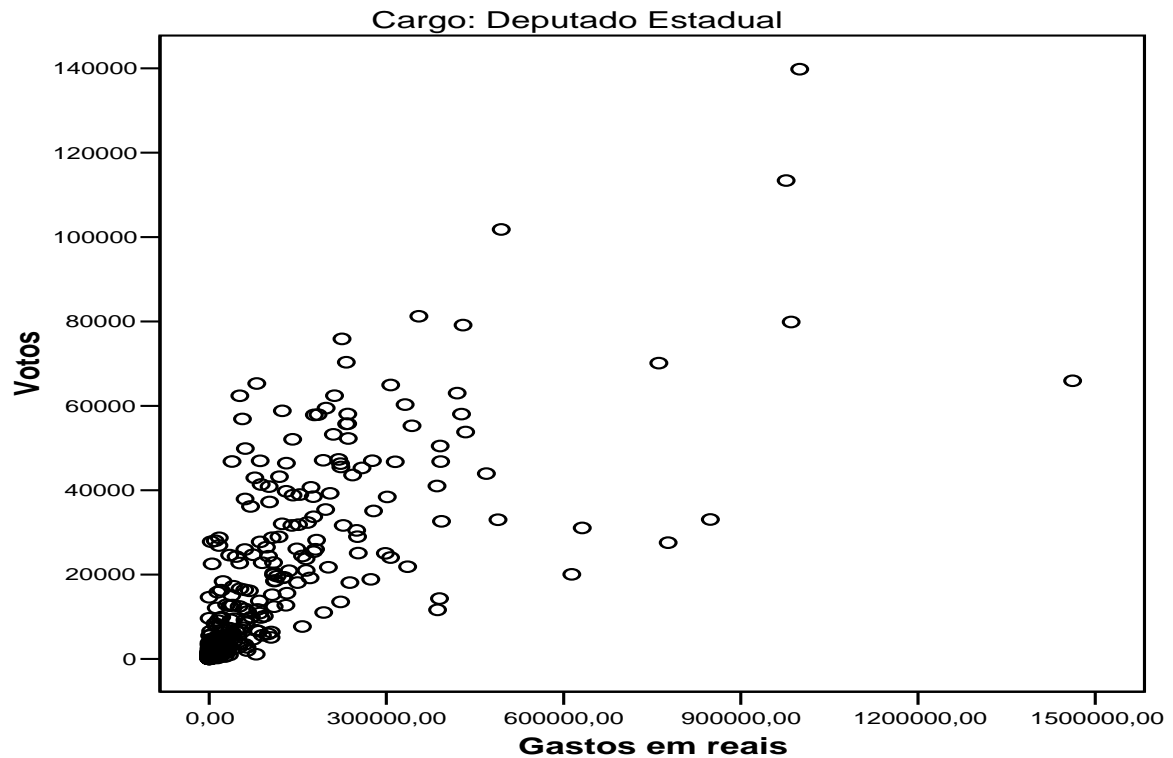
Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.
QP (quociente partidário)

Quadro 10 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual- candidatos eleitos e não eleitos

Candidatos (n=592)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos (n=63)	Pelo QP (n=57)	301.422,00	225.000,00	38.750,00	1.461.906,00
	Pela média (n=6)	215.712,00	179.186,00	118.220,00	385.703,00
Não eleitos (n=529)	Suplentes (n=481)	34.655,00	3.645,00	0,00	848.555,00
	Não eleitos (n=48)	2.734,00	276,00	0,00	34.750,00

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.
QP (quociente partidário)

Gráfico 3 - Diagrama de dispersão das variáveis *gasto* versus *votação* na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual na Bahia



Quadro 11 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2010 para o cargo de Deputado Estadual, considerando os 100 (cem) candidatos que mais investiram na campanha eleitoral - eleitos e não eleitos

Candidatos (n=100)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos (n=51)	Pelo QP (n=45)	362.347,00	242.939,00	106.757,00	1.461.906,00
	Pela média (n=6)	215.712,00	179.186,00	118.220,00	385.703,00
Não eleitos (n=49)	Suplentes (n=49)	226.849,00	170.900,00	106.750,00	848.555,00
	Não eleitos (n=0)	—	—	—	—

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.

9.4 A INFLUÊNCIA DOS GASTOS DE CAMPANHA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2012 PARA OS CARGOS DE PREFEITO E VEREADOR DA CIDADE DE SALVADOR

No que se refere às eleições para os cargos de Prefeito e Vereador, ocorridas em 2012, considerando os 417 municípios da Bahia e as miríades de candidatos aos cargos de Prefeito (1.110 candidatos) e Vereador (30.507 candidatos) em todo Estado, o escopo da pesquisa estará limitado à eleição em Salvador, que teve 6 (seis) candidatos ao cargo de Prefeito e 1.138 (um mil, cento e trinta e oito) candidatos ao cargo de Vereador.

Na eleição para Prefeito da cidade de Salvador, conforme mostra o Quadro 12, o candidato eleito, Antonio Carlos P. de Magalhães Neto (DEM), foi o que mais investiu na campanha. Por outro lado, o candidato que obteve menos voto, sequer apresentou prestação de contas à Justiça Eleitoral. Veja-se que nessa disputa, a classificação por voto correspondeu à classificação por gasto: o primeiro classificado na ordem de votação foi também o primeiro na ordem de realização de gastos, e assim por diante, o que implica uma forte correlação entre o gasto de campanha e a votação dos candidatos.

Quadro 12 - Resultado da votação e gasto de campanha na eleição de 2012 para o cargo de Prefeito da cidade de Salvador.

Candidato	Gasto (R\$)	Votação
Antonio Carlos P. de Magalhães Neto (DEM)	21.948.636,11	518.976 (1º turno) 717.865 (2º turno)
Nelson Vicente Portela Pellegrino (PT)	19.676.563,43	513.350 (1º turno) 623.734 (2º turno)
Mario de Mello Kertesz (PMDB)	3.342.175,97	121.894
Márcio Carlos Marinho (PRB)	1.338.080,26	84.094
Hamilton Moreira de Assis (PSOL)	49.971,00	33.350
Rogério Tadeu da Luz (PRTB)	não informado	20.143

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.

Em referência à eleição para o cargo de Vereador da cidade de Salvador, veja-se que a média e a mediana dos valores relativos aos gastos dos 43 candidatos

eleitos são demasiadamente maiores do que as medidas dos candidatos não eleitos, conforme mostra o Quadro 13. Por sua vez, o coeficiente de correlação calculado para as variáveis *gasto de campanha* e *votação* foi de 0,554 ($r=0,554$), considerado moderado. Pela disposição dos pontos representativos das variáveis, o Gráfico 4 - diagrama de dispersão também confirma a moderada correlação entre *gasto de campanha* e *votação*.

Mesmo quando se utiliza a amostra com os 100 (cem) candidatos que mais incorreram em gastos (Quadro 13), ainda assim, a média e a mediana dos gastos de campanha dos candidatos eleitos supera em muito as medidas dos não eleitos. O Quadro 13 revelou ainda que todos os 38 vereadores eleitos estão entre os 100 candidatos que mais investiram na campanha eleitoral (1.138 candidatos concorreram à Câmara de Vereadores de Salvador).

Refinando-se ainda mais a pesquisa, adotou-se a mesma metodologia aplicada aos cargos de Deputado Federal e Estadual. Assim, considerando-se que são 43 vagas para a Câmara de Vereadores de Salvador, buscou-se correlacionar os (quarenta e três) candidatos que mais gastaram em suas campanhas com os candidatos eleitos. O resultado foi o seguinte: dos 43 candidatos que mais incorreram em gastos de campanha, 25 conseguiram se eleger. Portanto, 55,8% das vagas de Vereador da Câmara Municipal de Salvador foram preenchidas pelos (quarenta e três) candidatos que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas.

Veja-se que houve candidato ao cargo de Vereador que investiu R\$ 279.367,00 e não se elegeu. Por outro lado, chama a atenção o fato de que houve candidatos eleitos com gastos declarados bem reduzidos, a exemplo dos vereadores Edivaldo Ribeiro e Silva (DEM), conhecido como “Vado Mal-assombrado”, com um gasto de R\$ 4.890,00 e Marco Prisco Caldas Machado (PSDB), conhecido como Soldado Prisco, com um gasto de R\$ 8.448,00. O vereador Edivaldo Ribeiro e Silva utilizou um “minitrio” enfeitado com esculturas feitas por ele mesmo como principal instrumento de sua campanha. Por sua vez, o vereador Marco Prisco é diretor geral da Associação dos Policiais e Bombeiros do Estado da Bahia (Aspra-BA) e ficou conhecido após liderar as greves dos policiais militares do Estado da Bahia.

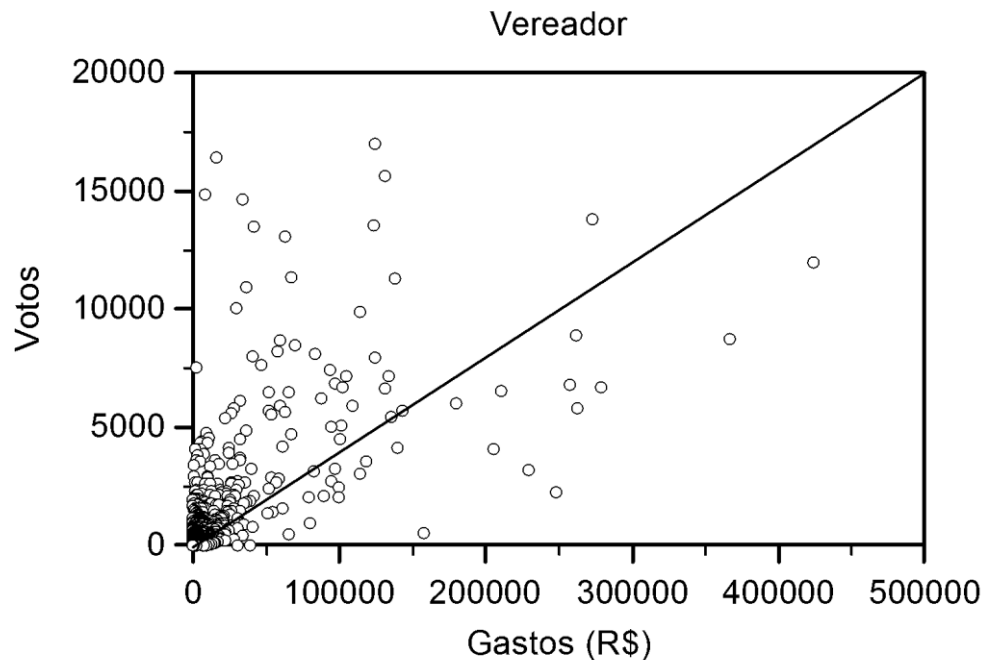
A eleição dos referidos vereadores corrobora a tese de que somente a popularidade ou a representação com forte identidade com as classes ou grupos representados pode suplantar a falta de recursos na campanha eleitoral.

Quadro 13 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2012 para o cargo de Vereador.

Candidatos (n=1.142)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos (n=43)	Pelo QP (n=32)	118.704,00	94.105,00	8.448,00	423.677,00
	Pela média (n=11)	94.453,00	100.720,00	4.890,00	263.110,00
Não eleitos (n=1.095)	Suplentes (n=946)	7.801,00	1.000,00	0,00	279.367,00
	Não eleitos (n=149)	2.492,00	0,00	0,00	104.911,00

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.

Gráfico 4 - Diagrama de dispersão das variáveis *gasto de campanha* versus *votação* na eleição de 2012 para o cargo de Vereador da cidade de Salvador



Quadro 14 - Medidas de posição do gasto de campanha na eleição de 2012 para o cargo de Vereador, considerando os 100 (cem) candidatos que mais investiram na campanha eleitoral.

Candidatos (n=100)		Média de gasto (R\$)	Mediana do gasto (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)
Eleitos (n=38)	Pelo QP (n=29)	129.778,00	97.688,00	30.060,00	423.677,00
	Pela média (n=9)	114.224,00	110.008,00	41.235,00	263.110,00
Não eleitos (n=62)	Suplentes (n=58)	72.103,00	52.682,00	27.970,00	279.367,00
	Não eleitos (n=4)	52.511,00	37.192,00	30.750,00	104.911,00

Fonte: dados obtidos a partir do sítio eletrônico do TSE.

Resta confirmada, portanto, a hipótese de que os gastos de campanha influenciaram os resultados das eleições de 2010 e 2012 na Bahia, porquanto os candidatos eleitos foram, em geral, aqueles que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas, com a ressalva já feita para a eleição para o Senado Federal.

Tomando-se como base as análises estatísticas envolvendo as variáveis *gasto de campanha* e *votação* nas eleições de 2010 e 2012 para os cargos do sistema proporcional, notadamente os índices de correlação (r), conclui-se que, dentre os pleitos analisados, a eleição para o cargo de Deputado Federal foi a que mais sofreu influência dos gastos de campanha ($r=0,863$), seguida da eleição para Deputado Estadual ($r=0,813$) e, por fim, a eleição para Vereador ($r=0,554$). Razoáveis tais resultados, uma vez que na eleição para Vereador os candidatos estão mais próximos dos eleitores e o espaço territorial para divulgação da campanha é menor, permitindo que candidatos com menos recursos financeiros tenham oportunidade de anunciar suas candidaturas. Nesse sentido, a eleição para o cargo de Vereador, disputada no âmbito do município, está menos suscetível aos gastos de campanha. Por outro lado, nas eleições para Deputado Federal e Estadual os eleitores encontram-se espalhados numa base territorial maior,

demandando-se dos candidatos mais poder de articulação e organização, exigindo-se, para isso, mais recursos financeiros.

9.5 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER NA BAHIA

A despeito dos objetivos deste trabalho não contemplarem uma análise sobre a questão do gênero; e não obstante o entendimento de que a participação política não se esgota na atividade político-partidária desenvolvida no Parlamento ou nos órgãos do Executivo, por se tratar de uma questão que está inserida nas discussões sobre o aperfeiçoamento das instituições democráticas, vale aqui abordar a situação da participação política da mulher na Bahia.

O direito de participação das mulheres na esfera pública, sobretudo nas instâncias de decisão, foi conquistado por meio de um longo processo de lutas e amadurecimento político da sociedade, contudo, tal prerrogativa ainda não faz parte do dia-a-dia das mulheres brasileiras, pois, como se sabe, o Brasil ocupa o 121º lugar no ranking de igualdade entre homens e mulheres na política.⁴⁸

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 56,6% do eleitorado do Brasil é formado por mulheres.⁴⁹ Ademais, segundo dados do IPEA⁵⁰, as mulheres brasileiras possuem nível de escolaridade maior do que o dos homens e também uma maior expectativa de vida. No mercado laboral, as mulheres representam 44% da força de trabalho no país. Com mais de 11 anos de estudo, as mulheres são maioria da População Economicamente Ativa (PEA).

Contudo, apesar desse protagonismo feminino, a representação das mulheres no Brasil é muito baixa. Na Câmara Federal, dos 513 Deputados Federais, apenas 44 são mulheres (8,6% do total). No Senado Federal, dos 81 Senadores, somente 13 são mulheres (16%).

Na Bahia a situação não é diferente. Nas eleições de 2010 na Bahia, do total de 1020 candidatos, somente 165 (16,17%) eram do sexo feminino. Por sua vez,

⁴⁸ Dados da IPU (Inter-Parliamentary Union); situação em 01/04/2013; no ranking de 189 nações, o Brasil está atrás de países como o Iraque e o Afeganistão.

⁴⁹ Fonte: sítio eletrônico do TSE. Dados da eleição de 2012. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 12/5/2014.

⁵⁰ Fonte: IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 12/5/2014.

nas eleições de 2012, do total de 36.233 candidatos, apenas 11.303 (31,19%) eram do sexo feminino.

Se por um lado se pode afirmar que uma das três vagas do Senado é ocupada por uma mulher (33,3%), por outro lado, das 39 vagas na Câmara Federal, somente uma é ocupada por mulher (2,5%). Na Assembleia Legislativa, dos 63 Deputados Estaduais, somente 10 são mulheres (15,8%); e dos 43 Vereadores da capital baiana, apenas 6 são do sexo feminino (13,9%).

Essa realidade revela que a questão do gênero também exerce influência sobre o resultado das eleições. E não só isso. Considerando o baixo número de candidatos do sexo feminino em relação aos candidatos do sexo masculino, conclui-se que o gênero influencia não somente no resultado das eleições, mas todo processo político que culmina no registro da candidatura. Veja-se que a grande maioria dos candidatos é do sexo masculino. Portanto, ainda que todas as candidatas do Estado da Bahia que disputaram as eleições de 2010 e 2012 fossem eleitas, ainda assim a representação das mulheres seria baixa, considerando o protagonismo feminino noutras esferas da sociedade.

Sabe-se que essa questão possui um viés econômico, uma vez que o gênero exerce grande influência sobre a renda, conforme revelam os dados do IBGE. Por exemplo, conforme o censo de 2010, a renda média mensal dos homens na Bahia é de R\$ 1.078,65, enquanto a renda média das mulheres é de R\$ 719,45⁵¹. Contudo, a influência do gênero no processo político da Bahia merece um estudo mais aprofundado, o que, obviamente, não está contemplado no escopo deste trabalho.

Vale lembrar que a Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), em seu artigo 10, § 3º, visando aumentar a participação da mulher brasileira na política, estabeleceu que, nas eleições para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, pelo menos 30% dos registrados de candidaturas realizados pelos partidos ou coligações devem ser de mulheres. No mesmo sentido, a Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), estabelece que os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados na criação e manutenção de programas e difusão da participação política das mulheres.

⁵¹ Fonte: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ba&tema=censodemog2010_rend. Acesso em 16/3/2014.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de democracia expressa uma indiscutível unanimidade, porquanto está fundada nos princípios dos direitos humanos, notadamente no direito à liberdade, à igualdade e na soberania popular. Além disso, se não exceder às demais formas de governo por seus próprios méritos, torna-se assim mesmo indispensável, pois ainda não se apresentou à humanidade um melhor sistema político.

Todavia, a despeito de seus méritos, a percepção do cidadão contemporâneo em relação ao governo do povo vem se transformando. A crença de que a democracia poderia assegurar liberdade, prosperidade e igualdade para todos vem se convertendo em desconfiança e frustração, porquanto a soberania popular se transfigurou numa democracia representativa que não é capaz de atender aos legítimos interesses da maioria da população e cujos representantes são pródigos em tergiversações, improbidades e associações com financiadores de campanha.

Para uma melhor compreensão da democracia e de seus institutos, torna-se necessário conhecer sua história, pois investigar a história da democracia é desvendar seu próprio significado. Isso implica discutir as próprias transformações do Estado, pois a democracia deve ser reconhecida como processo inerente à luta pelo poder e à luta de classe.

A democracia experimentou três grandes momentos ao longo da história. O primeiro está relacionado com a democracia ateniense, que concretizou a ideia de governo do povo, transformando a cidade-Estado numa espécie de laboratório para o experimento da soberania popular. Num segundo momento a democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala do Estado nacional. Essa transformação levou a um conjunto radicalmente novo de instituições políticas, a exemplo da noção de república, separação de poderes do Estado e de representatividade. Quanto ao terceiro momento da democracia, está relacionado com a contemporaneidade de sua trajetória teórico-histórica, no qual se discute seus desafios e possibilidades, tendo como foco sua característica representativa.

A democracia representativa trouxe seus próprios problemas, contradições e limites. Para alguns críticos, suas contradições são tantas, seu distanciamento do povo é tão grande que é possível questionar “se o novo sistema poderia ser

chamado pelo nome venerável de democracia” (DAHL, 2012, p. 45). Assim, a história mais recente traduz uma diminuição do entusiasmo pela democracia; como se a ideia de soberania popular tivesse falhado ou frustrado as expectativas dos democratas e dos cidadãos em geral; como se a soberania popular, tão cantada pelos filósofos modernos da ciência política, não tivesse cumprido o papel que se esperava na construção de uma sociedade livre e igualitária.

Numa democracia os partidos políticos desempenham importantes funções sociais e institucionais, contudo, à medida que crescem, apresentam uma tendência à oligarquia e à burocratização, uma vez que surge uma minoria organizada que se eleva à categoria de classe dirigente. Esta, uma vez criada, passa a ter interesses próprios e a dirigir o partido para satisfazer tais interesses e não mais para lutar pelos originais ideais políticos.

Percebe-se uma desconfiança geral dos cidadãos em relação aos partidos políticos, por demais maculados pelas notícias de corrupção, tráfico de influência e prática de clientelismo por parte de seus membros, bem assim pelas escusas doações de campanha que suas prestações de contas ostentam. Essa perda de credibilidade levou os partidos a uma crise de representatividade e à incapacidade de mobilização política.

Uma das formas de expressão dessa crise de representatividade dos partidos e da falta de legitimidade do sistema político brasileiro é a infidelidade partidária, prática proibida pelo sistema jurídico brasileiro na interpretação do Tribunal Superior Eleitoral. Na decisão que reinstalou a fidelidade partidária, a Corte Superior Eleitoral não levou em conta apenas os argumentos relacionados com a lógica do sistema proporcional, mas também os aspectos morais que envolvem tais práticas. Partindo de uma constatação não-empírica, mas intuitiva, concluiu que os políticos seguem apenas os seus interesses pessoais na troca de partidos.

Contudo, noutra direção, há quem defenda que o mandato não pertence nem ao parlamentar nem ao partido, mas ao povo. Ademais, é tênue a institucionalização partidária no Brasil, o que implica uma fraca vinculação ideológica ou programática entre os partidos e os eleitores, bem assim entre os partidos e os candidatos. Assim, o eleitor brasileiro, em geral, não vota no partido, mas no candidato. As expectativas dos eleitores são depositadas nas promessas pessoais dos candidatos e não nos programas dos partidos. A cena política é dominada mais por personalidades do que por partidos, e o sistema de listas abertas incentiva fortemente o individualismo nas

campanhas. Nesse contexto, questiona-se a defesa entusiástica da fidelidade partidária, propondo-se a compatibilização entre o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção, sob pena de se transformar o mandato representativo em uma nova espécie de mandato imperativo.

A personalização do processo eleitoral no Brasil atingiu um ponto tal que os partidos políticos já não exercem o papel de catalisadores de votos dos candidatos, mas o contrário: o perfil do candidato é que tem dinamizado o voto dos partidos. Nesse sentido, uma vez que o desempenho dos partidos depende da soma dos votos dos candidatos, os partidos têm recrutado pessoas populares, ainda que não necessariamente identificadas com seus programas ou engajadas com sua história partidária, para concorrerem às vagas das casas legislativas. A personalização do voto compreende uma das mais contundentes críticas ao sistema de voto proporcional em lista aberta, uma vez que os candidatos são eleitos de forma “descolada” de seus respectivos partidos, porquanto fazem a campanha eleitoral com seus próprios recursos, chegando ao parlamento com mais autonomia e mais propensos a mudar de partido conforme as vantagens se apresentem.

A história do sistema eleitoral brasileiro é marcada pela instabilidade política e jurídica, bem assim por um cipoal de leis elaboradas, em sua maioria, de forma casuística (no último século o Brasil teve 8 constituições, 5 códigos eleitorais e dezenas de leis sobre matéria eleitoral), o que, certamente, dificultou a formação das instituições democráticas do País. Ressalve-se, todavia, a aplicação bem sucedida da informática no processo eleitoral, o que tem garantido a totalização do resultado das eleições em tempo surpreendentemente rápido, ensejando o reconhecimento do Brasil mundo afora.

Após a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) e, principalmente, a partir de suas alterações, por meio das Leis nºs 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, muitas foram as restrições à propaganda eleitoral, cujo principal objetivo foi o combate ao abuso do poder econômico e a busca da isonomia e do equilíbrio de oportunidades no pleito entre os candidatos. Anteriormente a tais vedações, a influência do poder econômico no resultado das eleições era ainda mais evidente, porquanto, praticamente, não havia limites à utilização de métodos de comunicação de massa, obtendo grande vantagem na disputa eleitoral o candidato que dispunha de recursos financeiros para pagar por tais serviços.

Contudo, não obstante o recrudescimento no combate à propaganda abusiva ou irregular e a busca por uma disputa eleitoral mais equilibrada, fundada na apreciação de propostas políticas e não no poder econômico, observam-se brechas na própria legislação que comprometem esses propósitos, estimulando-se a manutenção da propaganda eleitoral irregular.

Os custos declarados de campanhas eleitorais no Brasil são bem altos em comparação com outros países. Os fatores mais importantes a contribuir com esse fenômeno são os seguintes: a) a representação proporcional em lista aberta nas eleições para o Legislativo, uma vez que, sob tais regras, os candidatos competem não apenas com os candidatos de outros partidos, mas também com seus partidários; b) o acirramento da concorrência a cada eleição; c) a falta de organização dos partidos e de credibilidade em seus programas, que resulta na personalização do processo eleitoral e no estímulo à organização de verdadeiras máquinas de arrecadação por parte dos candidatos; e d) a ausência de limites no financiamento das campanhas eleitorais: ante a ausência de lei que, a cada eleição, estabeleça o teto dos gastos de campanha, vale o limite (ou a falta dele) definido pelo próprio partido.

O sistema jurídico eleitoral brasileiro permite e até estimula a influência do poder econômico nas eleições, valorando tão somente o abuso do poder econômico que atente contra um pequeno conjunto de regras previstas na lei eleitoral. Por outro lado, os dispositivos legais que visam à proteção do equilíbrio e da legitimidade das eleições contra o emprego excessivo de recursos financeiros ou patrimoniais não apresenta a efetividade necessária, dado o grau de subjetividade requerido na sua caracterização.

A análise dos dados socioeconômicos do Estado da Bahia conduz à conclusão de que a maioria dos eleitores baianos encontra-se suscetível aos favores políticos e à força do capital, sujeitando-os às armadilhas dos processos de comunicação de massa e à barganha do voto.

Os cálculos estatísticos confirmaram a hipótese de que os gastos de campanha influenciaram os resultados das eleições de 2010 e 2012 na Bahia, porquanto os candidatos eleitos foram, em geral, aqueles que mais alocaram recursos financeiros em suas campanhas, ressalvada a eleição de 2010 para o Senado Federal.

A eleição para o cargo de Deputado Federal foi a que mais sofreu influência dos gastos de campanha, seguida da eleição para Deputado Estadual e, por fim, da eleição para Vereador. Razoáveis tais resultados, uma vez que na eleição para Vereador os candidatos estão mais próximos dos eleitores e o espaço territorial para divulgação da campanha é menor, permitindo que candidatos com menos recursos financeiros tenham oportunidade de anunciar suas candidaturas. Nesse sentido, a eleição para o cargo de Vereador, disputada no âmbito do município, está menos suscetível aos gastos de campanha. Por outro lado, nas eleições para Deputado Federal e Estadual os eleitores encontram-se espalhados numa base territorial maior, demandando-se dos candidatos mais poder de articulação e organização, exigindo-se, para isso, mais recursos financeiros.

Na medida em que a capacidade de financiamento de campanha e o saldo da conta bancária do candidato a cargo eletivo definem quem serão os representantes do povo, a democracia representativa estará em xeque, ou melhor, “em cheque”. Sim, pois os legítimos interesses da maioria, e mesmo as reivindicações das minorias, serão sempre preteridos em face das demandas dos financiadores de campanhas ou mesmo dos interesses dos próprios candidatos. Conhecedores do papel decisivo que os recursos financeiros exercem sobre os resultados da eleição, os políticos se mobilizam e se articulam principalmente no sentido de atender aos interesses dos financiadores, preterindo as políticas, planos e projetos de interesses da população.

Em face desses limites da democracia representativa brasileira, o financiamento exclusivamente público de campanha se apresenta como alternativa política que poderá criar um contexto desfavorável à corrupção e um sistema eleitoral que desestimule a lavagem de dinheiro e o “caixa dois”, permitindo uma maior transparência e controle por parte dos órgãos públicos do abuso do poder econômico nas eleições e da própria influência dos gastos de campanha.

Todavia, a persistir o sistema misto de financiamento de campanhas atualmente adotado no Brasil, uma alternativa capaz de mitigar a influência do poder econômico no resultado das eleições seria a adoção de limites para a utilização de recursos dos próprios candidatos e a proibição de doações de empresas. Esta ideia se fundamenta no princípio de que somente as pessoas físicas votam, logo, somente elas poderiam contribuir com as campanhas eleitorais. Os empresários poderiam contribuir apenas como pessoas físicas, dentro do limite legal

estabelecido, o que reduziria a concentração do financiamento e, portanto, a influência da arrecadação de recursos sobre o resultado das eleições, uma vez que os candidatos seriam obrigados a buscar apoio mais amplo e diversificado para suas candidaturas.

Destarte, tanto a adoção do financiamento exclusivamente público quanto as medidas apontadas para a mitigação da influência dos gastos de campanha no atual contexto do sistema de financiamento misto poderiam garantir uma maior isonomia no processo eleitoral, porquanto os recursos seriam distribuídos aos partidos de forma mais igualitária. Ademais, tais alternativas resultariam no barateamento das campanhas eleitorais.

Porém, seja qual for a sistemática de financiamento de campanha eleitoral adotada no Brasil, uma coisa é certa: deverá vir acompanhada de um efetivo controle jurídico e de um sistema de fiscalização eficiente capazes de garantir a punição daqueles que agirem fora da lei.

REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **Democracia representativa e democracia participativa em Locke e Rousseau. Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2901, 11 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19347/democracia-representativa-e-democracia-participativa-em-locke-e-rousseau>>. Acesso em: 3 dez. 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Torriere Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Coleção Sinopses para Concursos. Salvador: JusPODIVM, 2011.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. **Levellers e os direitos e liberdades constitucionais**. Cadernos de Ética e Filosofia Política nº 17, São Paulo, p.07-20, 2º sem/2010.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, 1965.

_____. Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968. Mantém a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968.

_____. Ato institucional nº 12, de 1º de setembro de 1969. Dispõe sobre o exercício temporário das funções de Presidente da República pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar o impedimento, por motivo de saúde, do Marechal Arthur da Costa e Silva, e dá outras providências. Brasília, 1969.

_____. Constituição de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Mesas das Casas do Congresso Nacional. Brasília, 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 4 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

_____. Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as câmaras gerais, provinciais e municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberam ler e escrever. Rio de Janeiro, 1889.

_____. Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890. Instruções sobre a eleição para deputados à Assembleia Constituinte. Rio de Janeiro, 1890.

_____. Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Sala das sessões do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, 1890.

_____. Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890. Manda observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional. Sala das sessões do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, 1890.

_____. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1932.

_____. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro, 1945.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, Ministérios da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, 1969.

_____. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1978.

_____. Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980. Restabelece o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República. Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado. Brasília, 1980.

_____. Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1982.

_____. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1985.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, 1985

_____. Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. Rio de Janeiro, 1892.

_____. Lei nº 3.139, de 2 de Agosto de 1916. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 1916.

_____. Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Regula, em todo o paiz, o alistamento eleitoral, e as eleições federaes, estaduaes e municipaes. Rio de Janeiro, 1935.

_____. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1950.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, 1965.

_____. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, 1965.

_____. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos. Brasília, 1971.

_____. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Brasília, 1976.

_____. Lei nº Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1979.

_____. Lei nº 6.996, de 7 de junho de 1982. Dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais e dá outras providências. Brasília, 1982.

_____. Lei nº 7.444, de 20 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado e dá outras providência. Brasília, 1985.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 1990.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação. 10ª ed. Brasília, 2012.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997.

_____. Projeto de Emenda à Constituição nº 43/2011. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=90857&tp=1>. Acesso em 19 jan. 2014.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 268/2011. Senado Federal. Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acessado em 12 jan. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 19.994, de 9 de outubro de 1997. Estabelece normas para a criação e desmembramento de zonas eleitorais e dá outras providências. Brasília, DF. Publicada no DJ de 4/11/1997.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 22.526, de 27 de março de 2007. Dispõe sobre consulta formulada pelo PFL. Brasília, DF. Publicada no DJ em 8/5/2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 25.906-SP, de 9/8/2007. Rel. Min. Gerardo Grossi. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Brasília, DF. Publicada em 11/3/2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.376, de 1º de março de 2012. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos,

candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. BRASIL, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 26.604, julgado em 4/10/2007, DJe 3/10/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=552057&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MS%20/%2026604>>. Acessado em: 14 ago. 2013.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 7, nº 2, p. 29, maio/ago. 2012.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: 2005.

CARVALHO, João Fernando Lopes de. Voto distrital. In: ROLLO, Alberto (Org.) Reforma Política: Uma visão prática. São Paulo: Iglu Editora, 2007, Cap. IV, 95-126.

CASTORIADIS, Cornelius. **Socialismo ou barbárie: O conteúdo do socialismo**. (Milton Meira do Nascimento e Maria das Graças de Souza Nascimento, Trad.) São Paulo: Brasiliense.

CERQUEIRA, Thales Pontes Luz de Pádua; CEQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral**: tomo I. São Paulo: Premier Maxima, 2008.

CONGRESSO EM FOCO. Portal UOL. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-enterram-financiamento-publico-de-campanha/>>. Acesso em 12 jan. 2014.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Forense, 2012.

DALLMAYR, Fred. **Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas**. In: SOUZA, Jessé. Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. UNB, 2001.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais**. Resenha eleitoral: Nova série. Florianópolis, v. 13, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2011.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da família, da propriedade Privada e do Estado: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

EXAME.COM. Disponível em <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/italia-elimina-financiamento-publico-de-partidos>. Acessado em 5 jan. 2014.

FARIA, Anacleto de Oliveira. **Do Princípio da igualdade jurídica**. São Paulo: RT/EDUSP, 1973.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. 2ª ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral/eBooksBrasil, 2005.

FLEISHER, David. **Reforma Política e financiamento de campanhas eleitorais**. In: HOFMEISTER, W. (Org.). Os custos da Corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-104, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 4 dez 1998.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições**: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

FREITAS, Juarez. **O Princípio da Democracia e o Controle do Orçamento Público Brasileiro**. Interesse Público. Volume Especial – Responsabilidade Fiscal. Notadez. Porto Alegre-RS, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar trabalhos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIA DO ESTUDANTE. Editora Abril. Disponível em: <<http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/sufragio-universal-eleicoes-436279.shtml>>. Acesso em 8 abril 2014.

HABERMAS, Jürgen. Uma conversa sobre questões da teoria política: entrevista de Jürgen Habermas a Mikael Carlehedem e René Gabriels. Tradução de Marcos Nobre e Sérgio Costa. Novos Estudos CEBRAP. 47 (1997).

HOBBS, Thomas. **O Leviatã. Coleção os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries históricas. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em 16 mar. 2014.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 16 mar. 2014.

LAMY, Marcelo. **Reflexões sobre a fidelidade partidária**. Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2007. Disponível em:

<http://www.esdc.com.br/diretor/artig_fidelidadepartidaria.htm>. Acessado em 12 ago. 2013.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**. Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LOCKE, John. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LUBENOW, Jorge Adriano. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**. Modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*, Belo Horizonte, MG, vol.51, n.121, Jun/2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-512X2010000100012&script=sci_arttext.

Acessado em 8 maio 2014.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1983.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1948.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008.

O GLOBO, Rio de Janeiro, 26 nov. 1998.

OAB. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Brasília, 2011.

ROLLO, Alberto. **Reforma Política – uma visão prática** (Org.). São Paulo: Iglu Editora, 2007.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. As eleições proporcionais – voto em lista aberta e voto em lista fechada. In: ROLLO, Alberto (Org.) **Reforma Política: Uma visão prática**. São Paulo: Iglu Editora, 2007, Cap. III, 71-93.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **O contrato social**. São Paulo, Martins Fontes, 1989.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v.3, n.4, jan/jun 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEMPRINI, Andréa. **Multiculturalismo**. Trad. Laureano Pelegrin. Bauru-SP: Edusc, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STRECK, Lênio Luís; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TEIXEIRA, Paulo. **Reforma Política, Mais Democracia, Mais Cidadania**. In: Estudos Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, jan/abr. 2011.

TERRA NOTÍCIAS, Portal eletrônico. http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/eleicoes/receita-deixara-de-arrecadar-r-600-mi-com-propaganda-eleitoral-gratuita,f9adfd0a2566b310VgnCLD200000bb_cceb0aRCRD.html. Acesso em 10 dez. 2013.

THAME, Antonio Carlos Mendes. Sítio eletrônico eu voto distrital. Voto em lista fechada exclui os jovens da política. Disponível em: <<http://www.euvotodistrital.org.br/wp-content/uploads/2011/04/Voto-em-lista-fechada-exclui-os-jovens-da-pol%C3%ADtica-Antonio-Thame-.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TSE, Portal eletrônico. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-multas-2013>. Acesso em 10 dez. 2013.

TUCÍDIDES. **História da guerra do peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

VALENTE NETO, José. O voto facultativo e o financiamento público de campanha no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. Themis – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 3, n. 2, 2003.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política.** In: WEBER, Max. Ensaios de sociologia e outros escritos. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1974 (Os Pensadores).

_____, Max. **Economia e Sociedade.** Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 2, São Paulo: UNB, 2004.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da política**, vol. 1. 11. ed. São Paulo: Ática, 2012.