

2013

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 5 - N. 05
Outubro de 2013
ISSN: 2176 - 4883



DOSSIÊ

Reforma política e instituições

Jairo Nicolau

Márcia Miranda Soares

Diogo Cruvinel

Gláucio Soares

Opinião

Antonio Claret

Resenha

Monalisa Soares

Periódico Eletrônico do Grupo de
Pesquisa "Opinião Pública, Marketing
Político e Comportamento Eleitoral"



Universidade Federal de Minas Gerais

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627
Campus Pampulha CEP: 31.270-901
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel: (31) 3409-3823

GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE

Aquilles Magide – UFPE

Bruno Dallari – UFPR

Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA

Dalmir Francisco – UFMG

Denise Paiva Ferreira – UFG

Gustavo Venturi Júnior – USP

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Heloisa Dias Bezerra – UFG

Julian Borba - UFSC

Luciana Fernandes Veiga – UFPR

Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ

Luiz Cláudio Lourenço – UFBA

Malco Braga Camargos– PUC-MINAS

Marcus Figueiredo – IESP/UERJ

Mathieu Turgeon – UnB

Rubens de Toledo Júnior – UFBA

Pedro Santos Mundim – UFG

Silvana Krause – UFRGS

Yan de Souza Carreirão – UFPR

Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

Equipe Técnica:

Paulo Victor Melo

Pedro Fraiha

Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas
e Econômicas – IPESPE

Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política –

DCP

Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo Horizonte

Minas Gerais – Brasil –CEP:31.270-901

+ (55) 31 3409 3823

Email: marketing-politico@uol.com.br

Facebook: Grupo Opinião Pública

Twitter: @OpPublica

As opiniões expressas nos artigos são de
inteira responsabilidade dos autores.

EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Ano V, Número V, Dezembro 2013

SUMÁRIO

Editorial 5-6

Dossiê: “Reforma Política e instituições”

- **Reforma Eleitoral no Brasil: Impressões sobre duas décadas de debate.** 7-16

Jairo Nicolau

- **Confiança na Política: uma perspectiva interativa** 14-22

Gláucio Soares

- **Desafios do Federalismo brasileiro** 23-29

Márcia Miranda Soares

- **Perda de mandato por infidelidade partidária: afinal, quem ocupará a cadeira vaga?** 30-40

Diogo Cruvinel

Opinião

- **Pobreza: um conceito a ser disputado em 2014?** 41-47

Antônio Claret

Resenha

- **Campanhas eleitorais e comunicação midiática:
Ciclos de mudança e continuidade** **48-53**
Monalisa Soares Lopes

- Colaboradores desta edição** **54-54**

EDITORIAL

Reforma Política e Instituições

Muito se discute a respeito da emergência de uma ampla reforma política no Brasil, como garantidora de avanços para o país e, ainda, como forma de evitar ou minimizar possíveis crises políticas. O debate que ganhou força em 2013, também é pauta na última edição do ano do periódico *Em Debate*, que traz as contribuições de diversos pesquisadores sobre o tema da reforma política e as instituições.

Jairo Nicolau, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, abre esta edição abordando o tema da reforma do sistema eleitoral, com o artigo intitulado “Reforma eleitoral no Brasil: impressões sobre duas décadas de debate”. O autor apresenta os diagnósticos sobre possíveis falhas e quais as alternativas defendidas. Ele argumenta a falta de críticas consistentes ao sistema eleitoral, além de propostas de mudança tecnicamente bem fundamentadas.

Márcia Soares, professora do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, comenta que o federalismo brasileiro se estruturou e evoluiu positivamente a partir dos anos 1980. No entanto, a autora acrescenta, em seu artigo intitulado “Os desafios do federalismo brasileiro”, que persistem desafios importantes para a conquista de uma federação mais equilibrada e justa. Tais desafios envolvem uma melhor integração dos estados na dinâmica federativa, reformas no federalismo fiscal e frear o processo de multiplicação de estados e municípios.

No artigo “Perda de mandato por infidelidade partidária: afinal, quem ocupará a cadeira vaga?”, Diogo Cruvinel, chefe do Setor de Propaganda Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, aponta algumas incoerências entre as decisões do TSE e STF no que se refere à diferença de critério para provimento das vagas abertas nos parlamentos em virtude tanto da troca partidária quanto do licenciamento de parlamentar para ocupar cargo fora do legislativo.

Gláucio Soares, pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no artigo “Confiança na polícia: uma perspectiva interativa”, explica que a confiança nas instituições varia conforme espécie e, nesta oportunidade, a relação é demonstrada através da interação entre cidadãos e polícias. A população responde a ação da polícia, e a confiança nesta instituição acompanha o desempenho da mesma.

A seção *Opinião* traz as contribuições de Antônio Claret, mestrando em Administração e Políticas Públicas pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, sobre os avanços do Brasil no que se refere à redução da pobreza monetária e a o atual cenário de disputa pela definição do conceito de pobreza. O autor traz para a discussão as ponderações do PT, que defende a consolidação do índice monetário de mensuração da pobreza com o intuito de exaltar as conquistas dos últimos dez anos, e de outro lado o PSDB, que trabalha para popularizar a concepção de pobreza multidimensional e ressaltar os desafios restantes no provimento de serviços públicos.

Na seção *Resenha*, Monalisa Soares, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia na Universidade Federal do Ceará, apresenta a obra “Campanhas Eleitorais e Comunicação Midiática – ciclos de mudança e continuidade” de Rejane Carvalho, lançado em 2013. O livro traz contribuições relevantes tanto em aspectos teóricos quanto metodológicos na produção de pesquisas sobre as interfaces entre comunicação e política. Na obra, a autora questiona as condições de produção da continuidade política em regimes democráticos em ambiências mediatizadas.

REFORMA ELEITORAL NO BRASIL: IMPRESSÕES SOBRE DUAS DÉCADAS DE DEBATE

Jairo Nicolau

Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ)

✉ jaironicolau@gmail.com

Resumo: *É manifesta a permanência e insistência com que o tema da reforma política surge em diversos momentos pós-redemocratização. Não obstante, é evidente também que são raras as poucas oportunidades de mudanças institucionais. Sobre esse tema, o item “reforma do sistema eleitoral” é aqui abordado sob dois aspectos fundamentais ao debate: os diagnósticos sobre possíveis falhas, e quais alternativas defendidas. Percebe-se que faltam críticas consistentes ao sistema eleitoral além de propostas de mudança tecnicamente bem fundamentadas.*

Palavras-chave: *Reforma política; reforma eleitoral; diagnósticos; alternativas.*

Abstract: *It expresses the permanence and insistence with which the issue of political reform comes in many post-democratization moments. Nevertheless, it is also clear that there are rare few opportunities for institutional change. On this subject, the item "electoral reform" is here approached from two fundamental aspects to the debate: the diagnoses of possible failures, and what alternatives are advocated. It is perceived that lack consistent criticism of the electoral system as well as technically well-founded proposals for change.*

Keywords: *Political Reform, electoral reform, diagnosis, alternatives.*

Introdução

Não é uma tarefa simples identificar em que momento políticos e jornalistas começaram a utilizar a combinação das palavras “reforma” e “política” para expressar uma expectativa de mudança nas instituições representativas brasileiras. Minha impressão é que a expressão começou a ser empregada com mais frequência a partir do começo dos anos 1990. Em larga medida, por conta das discussões que antecederam o plebiscito de abril de 1993, quando os eleitores foram consultados à respeito da forma de governo (república e monarquia) e regime de governo

(presidencialismo, parlamentarismo). O argumento em defesa de uma reforma política, surgido neste contexto, era razoavelmente simples: qualquer mudança no sistema de governo exigiria uma profunda mudança nas instituições eleitorais e nas regras de organização dos partidos políticos.

Eu próprio lancei, em 1993, um pequeno livro, que influenciado pelas discussões do período, continha os dois termos no título: Sistema Eleitoral e Reforma Política. Revendo os temas selecionados no capítulo que discutia especificamente a reforma política, observo que os mais diretamente ligados à alteração do sistema proporcional continuam na agenda: opções à lista aberta (voto majoritário-distrital, lista fechada e lista flexível); redução da fragmentação partidária; proibição de coligações nas eleições proporcionais; adoção de cláusula de exclusão.

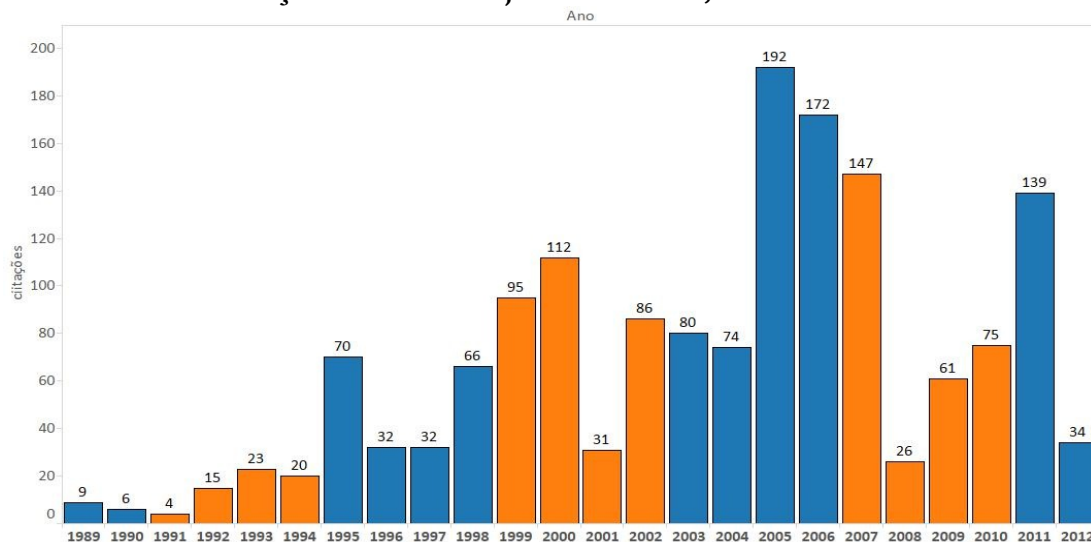
Fiz um levantamento no arquivo digital do jornal *O Globo* a respeito do número de vezes que a expressão “reforma política” apareceu nas matérias publicadas no caderno “O País”, seção do jornal que cobre a política nacional.¹ Como a ideia era captar o sentido atual da expressão, restringi a pesquisa à vigência da Constituição de 1988. Entre 1989 e 2012, “reforma política” apareceu 1601 vezes no jornal.² O Gráfico 1 apresenta o número de aparições por ano. Para facilitar a visualização, cada legislatura é apresentada em cores diferentes (ora em azul, ora em laranja). Chama a atenção o grande número de referências em quatro anos: 2005, 2006, 2007 e 2011. Boa parte das menções em 2005 e 2006 estão associadas aos escândalos (mensalão, sanguessugas) que afetaram os deputados eleitos em 2002. As referências de 2007 estão, em larga medida, associadas à tramitação e votação do projeto de reforma elaborado pela Comissão Caiado. Já as

¹ Fiz um levantamento bastante simples, sem analisar cuidadosamente as matérias. Um trabalho mais detalhado teria que observar os editoriais do jornal, e os artigos de opinião escritos pelos convidados e articulistas do jornal.

² Bruno Speck, fez um trabalho semelhante nos arquivos do jornal *Folha de São Paulo*. Sua pesquisa abrange um período diferente (1994 a 2003). Ver: Speck (2013).

menções de 2011 referem-se aos trabalhos de mais uma comissão organizada na Câmara dos Deputados, cujo relator foi o deputado Henrique Fontana (PT-RS).

Gráfico 1 – Número de vezes que a expressão “reforma política” apareceu na seção “O País” do jornal *O Globo*, 1989-2012.



Fonte: Arquivo digital do jornal O Globo.

A permanência do tema da reforma política nestas últimas décadas é surpreendente. Em julho de 2013, em resposta ao ciclo de manifestações ocorridas no país, a presidente Dilma sugeriu a convocação de uma constituinte exclusiva para tratar do tema. Em novembro, um documento interno do PT, escrito por Marco Aurélio Garcia, alegou que o PT seria “prisioneiro de um sistema eleitoral que favorece a corrupção”.³ O que intriga os estudiosos é que apesar da reforma do sistema eleitoral ter sido um tema mais ou menos perene nos debates políticos das duas últimas décadas, em uma única oportunidade (2007) o plenário da Câmara dos Deputados votou uma proposta para adoção de um novo modelo de sistema eleitoral.⁴

A expressão reforma política é ampla e não pode ser reduzida exclusivamente à reforma do sistema eleitoral proporcional. Mas é inegável que o

³ ver: “PT vincula sistema eleitoral à corrupção”, Folha de São Paulo, 25/11/2013.

⁴ Para detalhes a respeito da votação de 2007, ver: Nicolau (2007).

debate sobre este último tópico foi o que mais dividiu as opiniões dos estudiosos e legisladores. Refletindo sobre a permanência do debate sobre a reforma do sistema eleitoral, destaco dois aspectos que me chamaram a atenção. O primeiro é a ausência de um diagnóstico bem fundamentado sobre quais aspectos do sistema eleitoral proporcional não funcionam, e por isto, estariam a merecer uma alteração. O segundo é a inexistência de um consenso mínimo no meio político sobre qual seria a melhor alternativa para substituí-lo.

Qual diagnóstico?

Quem se der ao trabalho de ler os diversos projetos de reforma do sistema eleitoral apresentados ao longo destas duas décadas observará como as críticas que são feitas ao funcionamento da lista aberta no Brasil são superficiais. Quase sempre, elas repetem certos clichês: a lista aberta favorece a competição entre os candidatos de um mesmo partido; a representação proporcional é responsável pelo alto custo de campanhas no Brasil; o eleitor esquece o nome do candidato no qual ele votou na última eleição. Mas faltam-lhes dados e evidências sistemáticas sobre o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e, sobretudo, uma definição normativa para avaliar estas evidências.

Vejamos, por exemplo, a proposta de proibição das coligações nas eleições parlamentares, um tema para o qual parece haver uma razoável convergência entre os dirigentes dos maiores partidos. Por que as coligações são negativas para o sistema representativo brasileiro? Diversos estudos feitos por cientistas políticos mostraram como a prática das coligações têm produzido resultados muito curiosos quando comparamos o percentual de votos dos partidos e o número de cadeiras recebidas por estes em cada circunscrição eleitoral (Estados e Distrito Federal, no caso das eleições para deputado federal e estadual): partidos com votações semelhantes podem ficar com um número diferente de cadeiras; um partido que se apresenta sozinho necessita ultrapassar o quociente eleitoral para eleger um

deputado, enquanto outro que se coliga pode eleger um deputado com votação muito abaixo do quociente eleitoral.⁵

Sabemos que as coligações tendem a favorecer os pequenos partidos que se juntam nas eleições para ultrapassar o quociente eleitoral. Mas, na prática, partidos maiores podem se beneficiar da transferência dos votos das pequenas legendas. As pesquisas mostram que as legendas prejudicadas e favorecidas variam no tempo (mudam entre as eleições) e no espaço (um partido pode perder em determinados estados e se beneficiar em outros).

A meu juízo, o principal problema das coligações não é que elas, na média, favoreçam os pequenos partidos, mas é o efeito aleatório que elas produzem, quando comparamos o percentual de votos e cadeiras de cada legenda no âmbito da unidade (distrito) em que os votos são contados. Obviamente há uma premissa normativa nesta minha avaliação. Seguindo a métrica que justifica a representação proporcional, acredito que um bom sistema eleitoral deve garantir uma relação mais ou menos equânime entre votos e cadeiras. O modelo atual, com coligações, viola esta premissa, por isso, defendo que ele seja substituído.

Já no meio político, o principal argumento em defesa do fim das coligações é sua contribuição para reduzir a alta fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, nos legislativos estaduais e municipais. Realmente, se as coligações forem proibidas nas eleições proporcionais, e a regra atual - que exige que um partido ultrapasse o quociente eleitoral para eleger um deputado no âmbito do estado - for mantida, é alta a probabilidade de os pequenos partidos terem suas bancadas reduzidas (ou desaparecerem). Por isso, o fim das coligações passou a dividir os partidos segundo o tamanho de suas bancadas. De um lado, o PT, o PSDB e o PMDB defendem o seu fim. De outro, os pequenos partidos defendem a sua manutenção. A força da coalizão dos pequenos partidos, em um Congresso com altíssima fragmentação partidária, tem impedido qualquer mudança.

⁵ Para um resumo, ver, por exemplo: Krause e Schmitt (2005).

Uma alternativa simples seria combinar o fim das coligações com a permissão para que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral pudessem participar da distribuição de cadeiras. Uma solução que certamente teria o apoio dos pequenos partidos. Da perspectiva defendida por mim - de que a boa representação é a que garante uma certa equidade entre força dos partidos nas urnas e sua representação parlamentar - seria a melhor combinação possível. Embora conhecida, por que esta solução não é adotada? Simplesmente por que esta não é a fundamentação normativa dos defensores para acabar com o fim das coligações. Para eles a coligação deve ser proibida por que os grandes partidos tendem a perder com sua permanência.

As avaliações sobre o funcionamento de outras dimensões do sistema proporcional, particularmente o modelo de lista aberta adotado no país também são pouco consistentes. Quais seriam os principais defeitos da representação proporcional?

Uma das principais críticas ao sistema de lista aberta é que ele estimularia a competição entre os candidatos do mesmo partido, em detrimento da competição entre os partidos. Embora os cientistas políticos brasileiros tenham dedicado pouca pesquisa a este tópico, em termos lógicos podemos esperar que isto aconteça. Um partido apresenta uma lista de alguns nomes; estes sabem que dificilmente todos serão eleitos; como a regra para a ocupação intra-lista é majoritária, os nomes disputam entre si para ver quem ficará no topo da lista. Posso ainda acrescentar o meu testemunho de ter participado diretamente de algumas campanhas a cargos proporcionais, onde pude observar a tensão pela ocupação dos territórios eleitorais entre os diversos candidatos de cada lista, as “contas” para estimar a votação dos concorrentes e as acusações devido à distribuição desigual de recursos de campanha.

Outro aspecto negativo associado à lista aberta refere-se à desigualdade entre os votos recebidos pelos candidatos e seus eventuais sucessos (ou fracassos) nas

eleições. Muitos eleitores não entendem como alguns candidatos recebem excelente votação e não se elegem; enquanto outros, com votações insignificantes podem se beneficiar dos votos obtidos por alguns candidatos que conseguem obter individualmente ultrapassar o quociente eleitoral. Na eleição de 2010 tivemos alguns exemplos na disputa para deputado federal. A candidata Luciana Genro (PSOL-RS) obteve 129 mil votos, e foi a quinta individualmente mais votada em seu estado, mas não se elegeu. No outro extremo, o candidato Tiririca (PR-SP) recebeu 1,35 milhões de votos; o que significa dizer que com seus votos ele ultrapassou o quociente eleitoral (315 mil votos) quatro vezes. Ou seja, além de se eleger, ele garantiu a eleição de mais três nomes da sua coligação, alguns com votações inferiores às de outros candidatos que não se elegeram por outras legendas.⁶ Talvez, esta seja a característica do sistema eleitoral mais incompreendida pela população (e por muitos jornalistas e políticos).

No fim do século XIX, de maneira independente, matemáticos e publicistas de diversos países europeus propuseram um modelo de distribuição de cadeiras baseado no total de votos de cada partido. Este modelo é o que nós conhecemos hoje como proporcional de lista. Na versão de lista aberta, tal como usada no Brasil, o fato de os eleitores poderem votar em um nome acaba dando a impressão de que o critério majoritário é empregado para preencher todas as cadeiras em uma eleição para deputado. Já fiz uma consulta informal em diversos ambientes, e a maioria das pessoas acredita que a regra em vigor assegura a eleição dos nomes mais votados do estado até que as cadeiras sejam preenchidas, independente dos partidos dos candidatos. Desta forma, uma das principais críticas que é feita à lista aberta parece bastante frágil. Pois reivindica do modelo proporcional algo que ele não pode assegurar: que os nomes mais votados do estado ocupem as vagas disponíveis para deputado.

⁶ A coligação era composta pelos seguintes partidos: PRB, PT, PR, PCdoB e PTdoB.

Não quero ser exaustivo ao apontar as inconsistências de muitas das críticas que são feitas ao sistema eleitoral brasileiro. Com os dois exemplos (coligações e lista aberta) quis apenas ilustrar o que considero uma das maiores limitações do debate sobre reforma do sistema eleitoral, que é a ausência de uma crítica consistente e empiricamente sustentada acerca das “mazelas” da representação proporcional em vigor no país.

Quais alternativas?

Propostas sobre a substituição da lista aberta são apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado desde os anos 1950. Em linhas gerais, as alternativas à representação proporcional foram marcadas por certas “modas”. Nos anos 1960 e 1970 a maioria dos projetos sugeria a adoção do sistema de maioria simples em distritos de um representante (voto distrital). Desde meados dos anos 1980, o voto distrital misto (nome que designa no Brasil a combinação de representação proporcional com eleição de representados em distritos de um representante) conquistou muitos apoios no meio intelectual e político, e passou a ser a principal alternativa no debate sobre reforma eleitoral. A Comissão Arinos, nomeada pelo presidente Sarney, em 1985 para apresentar um anteprojeto de Constituição para o país, propôs a adoção de um sistema eleitoral misto. A proposta de adoção de um sistema distrital-misto chegou a ser votada durante a Constituinte, mas foi derrotada: 340 constituintes votaram pela manutenção da representação proporcional e apenas 142 defenderam o novo modelo.

Apresentada genericamente, a ideia de um sistema que garante a proporcionalidade da representação partidária e ainda assegura deputados eleitos em territórios bem definidos (distritos) tem um apelo muito forte. O problema é que fazê-lo funcionar exige um conjunto de decisões técnicas, que podem fazer com que ele assuma uma complexidade absurda. Quem é familiarizado, por

exemplo, com o sistema eleitoral da Alemanha - que sempre aparece como o modelo de maior sucesso entre os sistemas mistos - sabe disto.

As propostas de sistemas mistos que circularam no Brasil sempre pecaram pela ausência de projetos tecnicamente bem fundamentados.⁷ Sem resposta consistente a um conjunto de questões as propostas foram perdendo a apoio no meio político. Por exemplo: Quais critérios serão empregados para o desenho dos distritos? Um candidato poderá concorrer simultaneamente na lista e no distrito? Quantas cadeiras serão ocupadas na parte proporcional? O sistema seria adotado nas disputadas para Assembleias legislativas e Câmaras Municipais?

A partir da década passada, no lugar de propor a substituição da representação proporcional por um sistema majoritário, ou misto, os principais projetos de reforma eleitoral sugeriram a troca da lista aberta por outra modalidade (lista fechada ou flexível). As duas principais comissões de reforma política organizadas na Câmara dos Deputados nas últimas décadas caminharam nesta direção. A Comissão Caiado (2005) sugeriu a lista fechada e a Comissão Fontana (2011) propôs a adoção de um modelo de lista flexível.

Os legisladores praticamente esgotaram o estoque de propostas razoáveis de substituição (distrital, distrital-misto) ou de reforma da representação proporcional (lista fechada e flexível) no Brasil.⁸ Mas nenhuma delas chegou a empolgar os deputados, particularmente, os que não participaram diretamente dos debates sobre o assunto. Iria mais longe, acho que eles acompanharam este debate com um certo enfado.

Minha percepção é que os deputados comuns têm uma visão menos negativa do funcionamento do sistema eleitoral do que as lideranças, sobretudo as que se

⁷ Curiosamente, nenhum dos intelectuais que defenderam (ou ainda defendem) os sistema mistos encontramos propostas muito detalhadas. Recentemente, em busca de uma boa proposta de sistema misto para discutir em um seminário, fiquei surpreso ao me deparar com um completo vazio.

⁸ Ao longo do debate surgiram outras propostas, tais como: o *distritão* (voto majoritário, que garante a eleição dos mais votados de cada estado, independente do partido) e o *voto em lista em dois turnos*, defendido pela OAB.

envolvem mais diretamente na discussão sobre o assunto. E as características do atual sistema eleitoral corroboram esta percepção. Por que deputados que se elegem basicamente por conta de seus esforços durante a campanha, e que cultivam uma relação direta com suas bases ao longo do mandato, quererão alterar o sistema eleitoral?

Por fim, vale lembrar que entre os maiores partidos, apenas o PT tem uma posição forte em defesa de reforma do sistema eleitoral; o partido defende a adoção da lista fechada. Algumas lideranças do PSDB são simpáticas ao voto distrital, mas a opção não empolga a bancada do partido. Já o PMDB, o PSB e o DEM não defendem programaticamente nenhum sistema eleitoral específico e seus dirigentes se dividem sobre o tema.

Em resumo, podemos identificar dois pontos de veto que praticamente inviabilizam qualquer mudança do sistema de lista aberta. De um lado, a posição forte do PT em defesa da representação proporcional de lista fechada impede que qualquer opção por um sistema majoritário prospere; sem contar que uma mudança nesta direção exigiria uma reforma constitucional. Outro ponto de veto forte é constituído pelos parlamentares comuns, distribuídos por vários partidos, que temem ficar mal posicionados em seus partidos, na eventualidade de adoção da lista fechada.

Referências

KRAUSE, S.; SCHMITT, R. *Partidos e Coligações no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer, 2005.

NICOLAU, J. Crônica de Uma Derrota (ou Será Vitória?) Anunciada. *Insight-Inteligência*, p.220–226, outubro 2007.

SPECK, B. W. Astronomia e reforma política. *Em Debate*, v.5, n.4, p.7–19, 2013.

CONFIANÇA NA POLÍCIA: UMA PERSPECTIVA INTERATIVA

Gláucio Soares

Pesquisador do IESP/UERJ

 soares.glaucio@gmail.com

Resumo: *A confiança nas instituições varia conforme espécie. Aqui, a relação é demonstrada através da interação entre cidadãos e polícias. A população responde a ação da polícia, e a confiança nesta instituição acompanha o desempenho da mesma. Uma redução da violência policial, física ou verbal, pode gerar maiores níveis de confiança.*

Palavras-chave: *Confiança; instituições; polícia; cidadania.*

Abstract: *Trust in institutions varies according to species. Here, the relationships demonstrated by interacting between citizens and police. The population responds to police action, and confidence in this institution monitors its performance. A reduction of police, physical or verbal violence can generate higher levels of trust.*

Keywords: *Trust, institutions, police, citizenship.*

Há tempos foi demonstrada a relação na confiança entre as instituições. Essa semelhança levou o foco da análise das instituições para os indivíduos. Trabalhou-se uma “psicologia da desconfiança” e uma “cultura da desconfiança”.

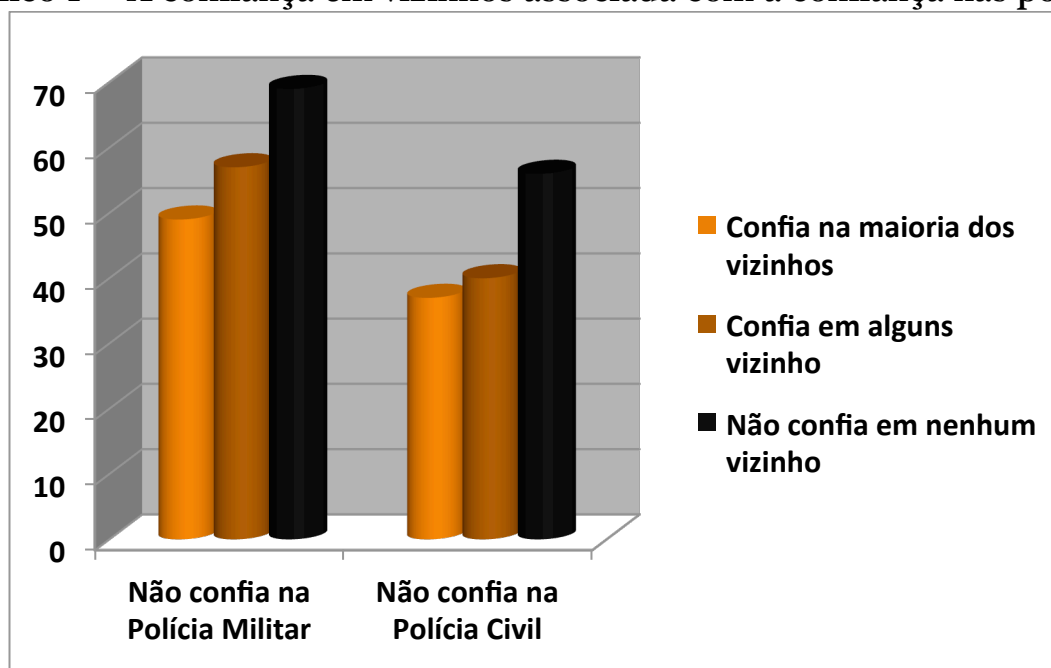
Os dados sobre a confiança interpessoal dos brasileiros indicam níveis que são muito baixos, comparativamente. Somente 12% dos brasileiros *confiam* nos seus amigos e 21% na maioria das pessoas.⁹ Essa relação, como demonstrou Cleber Lopes da Silva (2013):

Estudos de natureza quantitativa sobre a desconfiança em instituições públicas nas novas democracias têm considerado a polícia nas análises, mas ao lado de outras instituições de modo a compor uma medida única de desconfiança em instituições públicas.

⁹ Dados do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2010 – organizado e gentilmente cedido pelo CESOP/UNICAMP.

Dados sobre a desconfiança interpessoal e social apoiam e expandem a hipótese de que essa dimensão contribui para explicar a confiança/desconfiança nas polícias. Os que confiam nos vizinhos tendem a confiar nas polícias e vice-versa.

Gráfico 1 – A confiança em vizinhos associada com a confiança nas polícias



Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro de 2010 – CESOP/UNICAMP

Confiar ou não nos vizinhos (a maioria, alguns, nenhum¹⁰) influencia a confiança nas duas polícias. Juntamente com outras associações, esses resultados concedem um papel aos fatores psicológicos, centrados no indivíduo, em cada cidadão, ou num fator muito amplo, a cultura. A ampla variância entre indivíduos reforça a dimensão psicológica. Porém, as relações são modestas, deixam muito por explicar.¹¹

Contudo, os níveis de confiança da mesma população variavam muito de instituição para instituição. Tradicionalmente, em diferentes países, instituições

¹⁰ Ignorando o duplo negativo.

¹¹ Embora sejam estatisticamente significativas, o coeficiente de associação Φ (phi) de 0,13 com a confiança na Polícia Civil e de 0,06 com a confiança na Polícia Militar, é pequeno nos dois casos. A contribuição das teorias baseadas em tipos de personalidade é pequena, ainda que indiscutível.

como a Igreja e a escola recebiam altos níveis de confiança, ao passo que políticos e partidos, por exemplo, estavam do outro lado da confiança. Havia uma clara associação entre os níveis de confiança, mas o padrão estava longe de ser uma identidade. Essas diferenças recuperaram a importância das instituições. Esta constatação fortaleceu um segundo olhar, focado nas instituições e não nas pessoas.

Esmiuçando as relações entre os níveis da confiança nas diferentes instituições, vemos que elas formam *subclusters*, ou seja, *clusters menores* dentro do *cluster* maior ao longo do *continuum* confiança/desconfiança nas instituições.

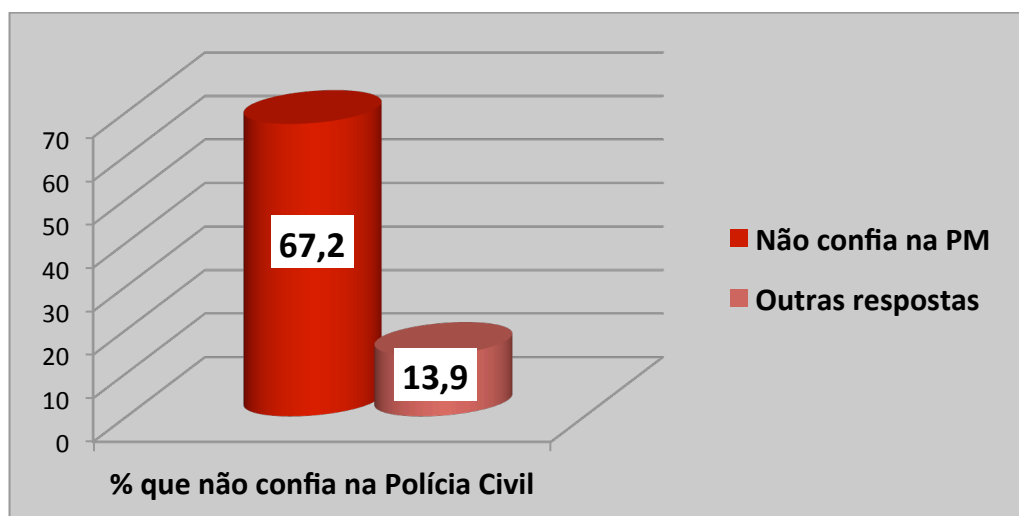
A confiança entre as polícias, civil e militar, tende a formar *clusters*, tende a se agrupar. Confiar numa aumenta muito a probabilidade de confiar na outra. Confiar numa também aumenta a probabilidade de confiar nas demais instituições, mas essa associação é menos próxima. A qualidade da relação de uma das duas corporações com o público afeta a da outra.

Essa associação não está restrita a um tempo e lugar: pesquisa realizada no Rio de Janeiro em 2007,¹² mostra uma íntima associação entre as duas, reduzidas a dicotomias (não confia; outras respostas): o coeficiente Φ de 0,53 indica uma forte associação, considerando que os dados são de *survey*.

Por que esse *subcluster* existe? Há teorias que enfatizam a rejeição pela associação histórica das polícias com as ditaduras: desde o infame DOPS, associado a Getúlio Vargas, até a redefinição, *manu militari*, das polícias como forças auxiliares do Exército, levada a cabo durante a ditadura, até a realização de torturas nas dependências das polícias (ex.: na Barão de Mesquita, no Rio de Janeiro). Essa associação teria maculado as polícias com uma tinta antidemocrática e violenta. Essa herança, na qual acredito, foi bem argumentada, mas, devido à sua natureza, não há dados sistemáticos. Os dados existentes são fragmentados.

¹² Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização – 2007, patrocinada pelo ISP, Rio de Janeiro.

Gráfico 2 – A confiança na polícia militar e confiança na polícia civil



Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro de 2010 – CESOP/UNICAMP

Não obstante, aceitar a realidade dessa triste herança, não deve levar-nos a uma definição essencialista nem da polícia, nem da relação da população com ela. As mudanças nessas instituições e no mundo continuam, e a confiança tem uma importante dimensão interativa: a população *responde* ao que a polícia faz.

A confiança nas polícias acompanha a avaliação do seu desempenho, que pode ser subdividido no saldo positivo ou negativo do que fez ou deixou de fazer. Devido às funções tradicionais e constitucionais das polícias de prevenção e repressão do crime, essa dimensão adquiriu importância porque ela cria uma situação de extrema vulnerabilidade da população em relação às polícias. A visão, no imaginário social, de que as polícias, particularmente a PM, são violentas pavimenta o caminho para a desconfiança. Essa visão está esmaecendo em algumas cidades e alguns estados. A extensão da violência policial, física e verbal, real e percebida, é central para a confiança nas instituições policiais.

Na pesquisa no Distrito Federal, introduzi um refinamento na mensuração da violência policial, que poderia compor uma escala ordinal: ouviu falar de violência(s) cometida por policiais; viu essa violência e foi vítima dessa violência.

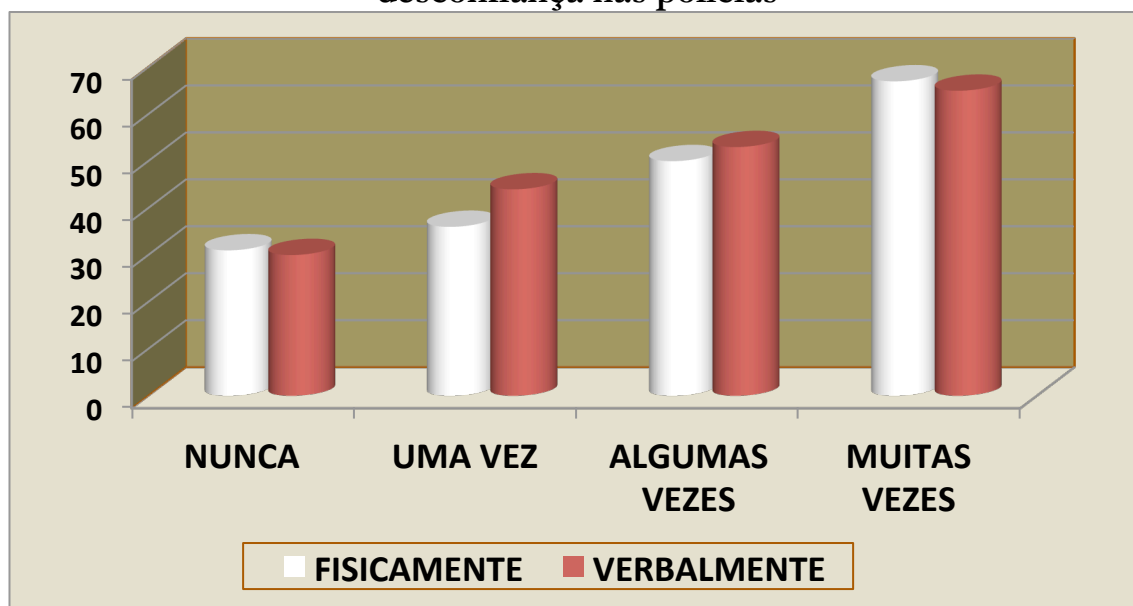
A confiança depende da experiência com a violência, seja primária (foi vítima) ou secundária (ouviu falar, viu).¹³ A percentagem dos com mais baixo escore num índice somatório de confiança nas polícias (não confia nas duas) aumenta com o número de incidências que o entrevistado(a) viu ou ouviu falar em agressão por parte da PM: 24%, 34%, 45% e 45%. Os testes usuais de significação indicam uma significação no nível de 0,000 e a correlação de Somers'D tem um valor de 0,25. Esse *survey* indica que é clara a associação.

É interessante que a agressão *verbal*, que muitos não consideram agressão, porque a usam no seu cotidiano, tenha um impacto considerável, reduzindo a confiança nas duas polícias.¹⁴

Ou seja, parte da desconfiança em relação a essas instituições depende da *extensão da experiência secundária* com a violência da PM.

O que esperar, então, da vitimização direta, pessoal? Usando essas duas bases de dados, vemos que o impacto é grande.

Gráfico 3 - Relação entre vitimização por agressão física ou verbal e desconfiança nas polícias



Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro de 2010 – CESOP/UNICAMP

¹³Dados da “Pesquisa PMDF”. Considerei dois tipos de agressão: verbal e física.

¹⁴ 88% nunca tinham sido agredidos verbalmente por um ou mais PMs. Lembro que a pesquisa foi feita durante um governo, o de Cristovam Buarque, que considerava prioritário o controle de todas as formas de violência pela polícia.

O gráfico permite ver que, surpreendentemente, a agressão física e a verbal têm efeitos semelhantes. Permite, também, ver que as pessoas que foram agredidas muitas vezes têm o *dobro* da desconfiança nas duas polícias em relação às que nunca foram agredidas. Assim, concluímos que a violência policial é um comportamento “suicida” que gera desconfiança e hostilidade. O comportamento da PM, em interação com os cidadãos, é uma variável muito importante da confiança/desconfiança que a cidadania tem em relação às polícias. Em oposição a uma postura essencialista (“a PM é violenta”), é de esperar que uma redução na violência policial, física ou verbal, real ou percebida, com o cidadão ou o próximo, acarrete um aumento na confiança nas instituições policiais.

Referências

LOPES, C. S. Por Que os Brasileiros Desconfiam da Polícia? Uma análise das causas da desconfiança na instituição policial. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). *A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia*. 1ed. São Paulo: EDUSP, 2013, v.1, p.309-340.

MISHLER, William; ROSE, Richard. What are the political consequences of trust? A test of cultural and institutional theories in Russia. *Comparative political studies*, v. 21, n. 8, Oct. 2005.

MOISÉS, José Álvaro; PIQUET, Gabriela. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil, *Opinião Pública*, v.14, n.1, 2008.

RENNÓ, Lúcio. Validade e confiabilidade das medidas de confiança interpessoal: o Barômetro das Américas. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.54, n.3, p.391-428, 2011.

DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Márcia Miranda Soares
Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)
✉ marciasoares@fafich.ufmg.br

Resumo: O federalismo brasileiro se estruturou e evoluiu positivamente a partir dos anos 80. Contudo, persistem desafios importantes para a conquista de uma federação mais equilibrada e justa, o que envolve: melhor integração dos estados na dinâmica federativa, reformas no federalismo fiscal e frear o processo de multiplicação de estados e municípios.

Palavras-chave: federalismo; estados; governo; dinâmica federativa.

Abstract: Brazilian federalism is structured and evolved positively from the 80s. However, major challenges remain for achieving a federation more balanced and fair, which involves: better integration of dynamic states in the federation, fiscal federalism reforms and halt the process of multiplication of states and municipalities.

Keywords: federalism, states, government, federative dynamics

O federalismo deve ser compreendido como movimento e não como algo estanque. Elazar (1994) defende que uma tensão continuada entre as partes que compõem uma federação, centro e unidades constituintes, é intrínseca a esta forma de Estado, o que faz da negociação e da coordenação intergovernamental um processo constante que encontra diferentes pontos de equilíbrio ao longo do tempo. O embate entre forças centralizantes (centrípetas) e forças descentralizantes (centrífugas) é uma perspectiva crucial para entender as experiências federativas e seus desafios.

No Brasil republicado, até os anos 1980, as alterações na distribuição de poder entre governo central e governos subnacionais ocorreram de forma radical, associadas às intercalações entre governos autoritários e democráticos. No processo mais recente de redemocratização do país, forças centrífugas, reprimidas ao longo

da ditadura militar, ganharam destaque e o novo pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988 foi marcado por ampla descentralização política e fiscal rumo aos estados e, principalmente, aos municípios.

A nova constituição do país representou avanços na definição de diretrizes para uma nação democrática, federativa e com maior justiça social. A partir dos anos 90, apresentava-se o desafio de implementar estas diretrizes, o que envolvia sanar algumas dúvidas presentes no texto constitucional e produzir novas regulamentações. Enfraquecida, como poderia a União fazer frente aos desafios de ampliar as políticas sociais de forma igualitária e universal em todo o território nacional? Fortalecidos, contribuiriam os estados para a “paralisia decisória”, o que acabaria por minar as bases de um governo democrático e federativo?

Felizmente, os prognósticos mais negativos sobre a política brasileira não se concretizaram. Não tivemos paralisia decisória e a democracia tem sua trajetória mais longa e estável na história do país. A explicação para isto pode ser buscada na própria constituição, que reteve no âmbito da União, destacadamente do Poder Executivo, ampla concentração de poderes jurisdicionais e inibiu o poder de veto dos atores subnacionais no Congresso Nacional (ARRETCHE, 2009). O resultado foi que a União utilizou de suas prerrogativas para mergulhar a nova ordem constitucional em um intenso processo de reforma e de produção de legislação infraconstitucional, que persiste até a atualidade.

No campo do federalismo, as reformas tiveram uma direção contrária a dos anos 80, foram centralizadoras. A partir de meados dos anos 90, a União recompôs suas finanças através de aumentos contínuos da carga tributária, principalmente das contribuições sociais, o que possibilitou a ampliação de gastos federais com políticas sociais. Os bancos estaduais foram privatizados e as dívidas dos estados foram federalizadas e negociadas com a União, gerando o compromisso de seu pagamento, dada as punições previstas para os “calotes”. O governo federal passou a induzir, através de legislação e transferências financeiras, estados e municípios a

assumirem gastos crescentes com políticas sociais. É exemplar a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais e 15% das municipais para aplicação em saúde. Foi também produzida uma rígida legislação de responsabilização fiscal para os entes federados, tendo como ápice a Lei Complementar 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵.

Portanto, falar em reforma política no Brasil atual é quase uma redundância. É preciso qualificar melhor o debate e isto significa assumir uma postura crítica em relação ao que deve ser reformado e como. Experimentalismos e casuísmos inconsequentes devem ser evitados em nome de certa constância das regras, tão necessária para um ambiente de maior estabilidade política e econômica. Em relação ao federalismo, é natural que este se defina por processos contínuos de negociação, mas isto não significa que pactos federativos devam emergir a cada nova configuração de poder nos municípios, estados e União.

Na atualidade, a defesa de um novo pacto federativo foi abraçada pelos estados numa tentativa de reação às medidas adotadas ao longo dos anos 90 e 2000. Contudo, é um exagero tratar as negociações em curso como a busca por uma nova configuração nas relações intergovernamentais. Até porque o pacto constitucional e as reformas ocorridas a partir dos anos 90 estabeleceram uma democracia federativa que tem avançado em termos de coordenação intergovernamental, o que tem contribuído para estabilização da economia, diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. É preciso reconhecer estes avanços para pensar novas reformas rumo a um país com maior justiça social, caracterizado por uma socialdemocracia ampla. Sob esta perspectiva, cabe destacar alguns desafios confrontados pelo federalismo brasileiro.

¹⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu para os entes federais limitações de gastos com pessoal, de endividamento e de despesas no último ano de mandato do presidente, governador e prefeito, dentre outras medidas de ajuste fiscal.

Maior articulação e participação dos estados na dinâmica federativa

Se, por um lado, pode-se considerar exagero os estados reclamarem um novo pacto federativo, por outro lado, deve-se reconhecer a legitimidade de algumas reivindicações estaduais. Os estados vêm perdendo participação nas receitas tributárias desde os anos 1990, em benefício dos municípios. Não apresentam competências bem delimitadas, compartilhando com a União e os municípios a responsabilidade por várias políticas públicas. O governo federal, através de seu poder jurisdicional e de incentivos fiscais, assumiu o papel de coordenador das relações intergovernamentais. Nesta dinâmica, os estados ficaram marginalizados, a União atribuiu a si a função de principal formulador das políticas públicas, com destaque para as de cunho social, e aos municípios a função de implementadores destas políticas. Em um país de extensão tão grande como o Brasil, os estados têm importante papel a desempenhar na promoção do desenvolvimento econômico e social, na formulação e provisão de políticas regionais, na coordenação e cooperação com os mais de cinco mil municípios. Reformas devem buscar recuperar a capacidade de investimentos dos estados e aumentar os canais de sua interlocução e coordenação com a União e os municípios, dotando-os de uma participação mais ativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Aperfeiçoar o federalismo fiscal

É preciso reformar as relações intergovernamentais de natureza fiscal, o chamado federalismo fiscal, com o objetivo de promover maior equidade territorial e social. Tal reforma envolve redefinir para os entes federados as competências tributárias, a repartição e a destinação dos recursos fiscais. Segundo Rezende

(2006), o grande desafio é combinar uma maior e melhor capacidade de tributação dos estados e municípios com uma política compensatória mais adequada. A constituição de fundos, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para redistribuir receitas arrecadadas nos centros econômicos mais dinâmicos do país em benefício de estados e municípios mais carentes não é suficiente para diminuir às desigualdades territoriais e sociais. É preciso melhor atrelar as compensações territoriais financeiras e a busca por avanços nas políticas sociais. É exemplar desta perspectiva os embates recentes no Congresso Nacional pela divisão dos *royalties* do petróleo. Estados e municípios não produtores de petróleo buscam uma distribuição mais equitativa destes recursos, com destaque para os advindos da exploração do Pré-sal. O governo federal, por sua vez, no intuito de garantir que os novos recursos públicos possibilitem melhorias nas políticas sociais, buscou vincular recursos do Fundo Social do Pré-sal com gastos em educação, o que resultou na Lei 12.858, publicada em 10/09/2013, que definiu 75% dos recursos para educação e 25% para a saúde. É nesta direção que devem ser reformadas as transferências intergovernamentais compensatórias, não somente com vistas a aumentar a capacidade de gastos dos entes governamentais mais pobres, mas atrelando estes gastos a políticas sociais que beneficiem principalmente a população mais carente destes entes.

CrITÉRIOS para criação e fusão de novas unidades federadas

O Brasil tinha, em 1940, 1.574 municípios, número que evoluiu para 5.565 em 2010 (IBGE, 2011). Entre 1990 e 2000 foram criados 1.016 municípios no país. Em 1996, diante do movimento acelerado de multiplicação de municípios no país, a União aprovou emenda constitucional que retirou dos estados a competência de

legislar sobre critérios para criação de municípios, remetendo a matéria à lei complementar federal futura.

Em relação aos estados, quatro novos estados surgiram no país na década de 1980: Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins. A Constituição de 1988 estabeleceu que os “Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. Desde então, nenhum novo estado foi criado, mas diversos projetos com este propósito tramitam na Câmara do Deputado. Em 2011, o Congresso Nacional aprovou e foi realizado plebiscito junto à população do Pará para criação dos estados de Carajás e Tapajós, rejeitado pela maioria da população paraense.

A multiplicação de estados e municípios pobres e pouco populosos no Brasil é um fenômeno alimentado por uma lógica individualista de busca por maior poder e participação na distribuição de recursos públicos, com destaque para o FPE e FPM. As consequências são perversas: maior dificuldade de coordenação federativa; maior comprometimento das transferências intergovernamentais compensatórias para o financiamento de novas estruturas de governo, em detrimento do financiamento de políticas sociais; e aumento da desproporcionalidade na representação dos estados no legislativo nacional.

Recentemente, um projeto de lei complementar sobre criação de municípios foi aprovado pela Câmara e pelo Senado e vetado pela presidente Dilma. O projeto abria caminho para a criação de centenas de novos municípios no país, não tão pequenos e pobres, mas ainda altamente dependentes de transferências intergovernamentais para sustentar a máquina administrativa e implementar políticas públicas.

A multiplicação dos entes federados tem sido debatida e criticada na imprensa e por estudiosos, mas não tem sido capaz de mobilizar a atenção e

pressão da sociedade no sentido de produzir uma legislação mais restritiva e que atenda aos interesses da federação como um todo. No Congresso Nacional, há divergências entre partidos e legisladores, uns defendendo regras que viabilizem novos municípios e estados e outros contrários a tal expediente. O Executivo federal tem se situado junto a estes últimos e o resultado é uma situação de impasse e vazio legal na definição de legislação sobre incorporação, fusão, criação e desmembramento de municípios e de estados no Brasil.

Referências

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.52, n.2, 2009.

ELAZAR, Daniel. Federalismo. *Archè*, ano III, n.7, 1994.

REZENDE, Fernando. Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias. In: REZENDE, F. (coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA: AFINAL, QUEM OCUPARÁ A CADEIRA VAGA?

Diogo Mendonça Cruvinel

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)

✉ diogocruvinel@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo tem como finalidade apontar algumas incongruências entre as decisões do TSE e STF no que diz respeito à diferença de critério para provimento das vagas abertas nos parlamentos em virtude tanto da troca partidária quanto do licenciamento de parlamentar para ocupar cargo fora do legislativo. Será problematizada também a criação de partido novo como justa causa para a infidelidade partidária.

Palavras-chave: Infidelidade partidária; suplente; partido; coligação; criação de partido novo; justa causa.

Abstract: This article aims to point the incongruence between decisions of TSE and STF that have been using different criteria to fill vacancies at parliaments caused by judicial decisions about party migration and also incumbent's license to assume office outside the legislative house. It will also be questioned the creation of new political party as just cause to party migration.

Keywords: Partidary infidelity, substitute incumbent, political party, colligation, creation of a new political party, just cause.

A discussão acerca da fidelidade partidária não é nova, mas voltou à tona por constituir um dos temas questionados no pacote da reforma política reivindicada pelas recentes manifestações que tomaram as ruas das principais cidades do país em 2013. A relevância da discussão ganhou contornos ainda mais evidentes em virtude do registro definitivo, perante o TSE, de dois novos partidos políticos¹⁶, uma vez que um dos fatos tidos como justa causa para possibilitar a migração de candidato eleito para outra legenda sem a perda de seu mandato envolve justamente a criação de partido novo.

¹⁶ Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SDD).

Neste breve ensaio serão apresentados alguns dos principais questionamentos que envolvem a forma como o instituto retornou, por vias transversas, ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como possíveis incongruências contidas em algumas decisões do TSE e STF sobre o tema. Para tanto, serão utilizados como pano de fundo os casos em que as vacâncias de cadeiras no parlamento, decorrentes da perda de mandato por parlamentar trânsfuga ou da licença para assumir cargo em outro órgão (ministérios e secretarias, por exemplo), são supridas de maneiras diferentes, atribuindo-se a cadeira vaga ora ao suplente do partido, ora ao suplente da coligação. Será abordado, por fim, o caso em que um candidato eleito migra para partido recém-criado, esteja esse partido com o registro definitivo ou apenas provisório perante o TSE, e suas possíveis consequências.

A fidelidade partidária tornou-se obrigatória no Brasil em 1969, por meio da Emenda Constitucional nº 01/69, que, ao editar o novo texto da então vigente Constituição de 1967, acrescentou a regra em seu artigo 152, parágrafo único¹⁷. O texto desse dispositivo veio a ser posteriormente alterado, em 1978, pela Emenda Constitucional nº 11/78, que, embora tenha mantido a perda de mandato como punição à infidelidade partidária, criou a exceção pela qual o parlamentar se manteria no cargo caso migrasse para partido no qual tivesse participado, como fundador, de sua constituição. De acordo com a regra vigente à época, portanto, um deputado que deixasse o partido sob cuja legenda fora eleito perderia o seu mandato, assegurado o direito à ampla defesa em processo a ser decidido pela Justiça Eleitoral e, em seguida, declarado pela Mesa da Câmara. Essa regra vigorou até 1985, ocasião na qual foi promulgada a EC nº 25/85, que instituiu o voto direto para presidente da República, revogou o § 5º do mencionado artigo 152 da

¹⁷ EC 01/69 – “Art. 152 (...), 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”.

Constituição de 1967 (cuja redação havia sido dada pela EC 01/69 e alterada pela EC nº 11/78), e pôs fim à possibilidade de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

Em agosto de 2007, sem que houvesse qualquer inovação legislativa produzida pelo Congresso Nacional, foi editada pelo TSE a Resolução nº 22.526/2007, a partir da resposta positiva do órgão à Consulta nº 1.398, formulada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), por meio da qual novamente se fixou o entendimento de que “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à 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”. Em outubro do mesmo ano foi publicada, também pelo TSE, a Resolução nº 22.610/2007, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo nesses casos, bem como de justificação de desfiliação partidária.

Antes de discutir o mérito da questão envolvendo o impacto no sistema de democracia representativa provocado pelas sucessivas mudanças de partido por parte dos candidatos eleitos, necessário destacar a mudança na postura da mais alta Corte Eleitoral em relação a assuntos partidários. Até então, os ministros do TSE mantinham certo distanciamento das questões envolvendo partidos políticos e seus filiados, sob a justificativa de se tratar de matéria *interna corporis* e, portanto, não sujeita à análise pela Justiça Eleitoral¹⁸.

As mencionadas resoluções sobre fidelidade partidária não só marcaram uma significativa virada na postura do TSE em relação ao tema, mas também acentuaram uma postura notadamente ativista, sobretudo por configurar o alargamento, por iniciativa própria, do rol de matérias incluídas sob a jurisdição eleitoral (GOMES, 2012) e, ainda, por definir que as regras criadas por esse órgão do Poder Judiciário seriam aplicadas a eventos ocorridos antes de sua publicação, em manifesta contradição ao princípio constitucional da irretroatividade. Isso

¹⁸ TSE – Consulta 1.236. Relator Ministro Gerardo Grossi – julgamento em 09/05/2006.

porque na própria Resolução nº 22.610/2007, datada de 25 de outubro de 2007, foi consignado que sua aplicação incidiria sobre as desfiliações consumadas após 27 de março daquele ano, em relação aos mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 de outubro do mesmo ano, em relação aos eleitos pelo sistema majoritário.

Outras críticas direcionadas a aspectos formais envolvendo o retorno da fidelidade partidária dizem respeito ao fato de o acórdão que respondeu à consulta ter sido lastreado em princípios e normas não constantes de maneira expressa na legislação – ao argumento de tratar-se de uma nova hermenêutica pós-positivista, para respaldar a decisão que rompeu com o entendimento jurisprudencial até então adotado –, bem como à possível ilegitimidade da Justiça Eleitoral para criar, por meio de resolução, nova hipótese de perda de cargo eletivo não contemplada no ordenamento jurídico. Zilio (2012), por exemplo, constata que, pela atual arquitetura legislativa brasileira, a perda do mandato parlamentar infiel é mais uma questão atrelada ao princípio da moralidade do que uma solução sob o pálio do princípio da legalidade, notadamente em face da ausência de previsão normativa específica, da adoção do sistema proporcional misto, da afetação do princípio da igualdade de voto, da transitoriedade da coligação e do eloquente silêncio do legislador constitucional.

Se, por um lado, os meios pelos quais foram instituídas as alterações mais recentes nas regras sobre fidelidade partidária no Brasil ensejaram diversas críticas, o mesmo não se pode dizer acerca de seu conteúdo, merecedor de muitos encômios. Conforme bem registrado por Melo (2004), com a aprovação da Emenda Constitucional nº 25/85, que, entre outras coisas, aboliu o instituto da fidelidade partidária, a mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil. O autor aponta que, em média, 29% dos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados mudaram de partido entre 1985 e 2002, o que tornava a

composição da Câmara no final de cada legislatura bastante diferente daquelas percebidas no início.

O cálculo dos quocientes partidário e eleitoral, nos termos do sistema proporcional atualmente vigente no Brasil, é feito com base no resultado das eleições, de forma que a migração de um candidato para outro partido após o pleito inevitavelmente cria um descompasso entre a realidade e o resultado desse cálculo, diminuindo a representação do partido ou coligação pelo qual o candidato se elegeu (muitas vezes graças ao próprio voto de legenda). Assim, a representatividade do partido ou coligação no parlamento, na prática, deixa de corresponder à escolha dos eleitores, manifestada pelo voto. Ressalte-se que a legislação eleitoral atualmente em vigor não veda a possibilidade de troca de partido pelos parlamentares, mesmo depois de eleitos. Entretanto, nesses casos é facultado ao partido abandonado, bem como ao Ministério Público ou a terceiros legitimamente interessados, solicitar perante a Justiça Eleitoral a desconstituição do mandato eletivo do mandatário infiel (Resolução-TSE nº 22.610/2007, art. 1º, § 2º).

Sobre a filiação partidária, a única restrição de natureza jurídica que efetivamente implica o impedimento à candidatura se dá em relação à necessidade de o candidato comprovar sua filiação ao partido pelo qual irá concorrer às eleições por, no mínimo, um ano antes do pleito. Trata-se de uma condição de elegibilidade imposta pela Constituição¹⁹ e regulamentada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos²⁰ e pela Lei das Eleições²¹. Sob a ótica apenas das condições de elegibilidade – sem considerar, portanto, a regra da fidelidade partidária –, uma vez realizada a votação, ficam os candidatos novamente liberados para trocar de partido até um ano antes do próximo pleito ao qual eventualmente desejarem concorrer.

¹⁹ “Art. 14 (...), § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária”.

²⁰ Lei nº 9.096/95. “Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

²¹ Lei nº 9.504/97. “Art. 9º. Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.

A Justiça Eleitoral já foi por diversas vezes demandada a se manifestar sobre o tema, que, por esbarrar em questões constitucionais, acabou batendo também às portas do Supremo Tribunal Federal. Já em 1989, ou seja, no ano seguinte à promulgação da atual Constituição da República, o STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 20.927-5, acolheu a tese de que o candidato eleito poderia não só contrariar as determinações do partido pelo qual se elegeu, mas, inclusive, abandoná-lo, sem que lhe fosse imposta a perda do seu mandato.

Em agosto de 2007, contudo, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder positivamente à mencionada Consulta nº 1.398, decidiu que o mandato não pertenceria ao candidato, pois o vínculo mantido com o partido pelo qual se registrou e disputou 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”, nos termos do voto do Ministro Cesar Asfor Rocha, relator do processo. Embora essa decisão tenha sido relativa à eleição de um candidato ao cargo proporcional, o TSE respondeu, em outubro do mesmo ano, à Consulta nº 1.407, ocasião na qual manteve o entendimento de que a fidelidade partidária deveria ser observada também nos casos envolvendo candidatos eleitos para os cargos majoritários. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal corroborou o entendimento do TSE, decidindo pela constitucionalidade²² da Resolução TSE nº 22.610/07 e, portanto, que a infidelidade partidária poderia gerar a perda do mandato eletivo.

Na decisão que assentou o entendimento de que o parlamentar trãnsfuga ficaria sujeito à perda de seu mandato eletivo, a Corte Eleitoral manifestou-se no sentido de que a vaga criada pelo afastamento do parlamentar deveria ser ocupada pelo suplente do próprio partido político que o elegeu. Em 2011, o STF, por sua vez, sob o fundamento de uma suposta coerência com decisões anteriores, decidiu

²² STF – ADI nº 3.999. Relator Ministro Joaquim Barbosa – julgamento em 12/11/2008; ADI nº 4.086. Relator Ministro Joaquim Barbosa – julgamento em 12/11/2008. Informativo nº 528 STF.

liminarmente²³ nos Mandados de Segurança números 30.260 e 30.272 que, caso um parlamentar eleito se licenciasse após ser nomeado para cargo fora da Casa Legislativa, deveria ser empossado em seu lugar também o suplente do partido, em detrimento do suplente da coligação. Entretanto, essa decisão, contrária ao que vinha sendo praticado pelas mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado, bem como das assembleias legislativas e câmaras municipais, foi posteriormente modificada, por maioria de votos (10 a 1)²⁴, após o julgamento de mérito dos mencionados *writs*, restabelecendo o entendimento de que, em situações como essas, deve ser empossado o suplente da coligação.

Os dois casos supracitados apresentam uma diferença essencial: no primeiro, o mandatário se desfilia do partido pelo qual foi eleito com a intenção de continuar exercendo seu mandato sob o abrigo de outra legenda. No segundo, o candidato, após eleito, mantém-se filiado ao mesmo partido pelo qual se elegeu, licenciando-se, contudo, do cargo de parlamentar para assumir compromisso fora da casa legislativa. Nos dois casos, entretanto, há a vacância da cadeira e a necessidade de se preencher a vaga por meio de algum critério.

O STF fundamentou sua decisão na própria regra de distribuição de cadeiras utilizada para o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, que considera as coligações como se fossem um único partido. O debate mais relevante registrado no acórdão proferido pelo TSE, por sua vez, foi estabelecido na dúvida sobre a quem pertenceria o mandato e, daí, surgiu a dicotomia *partido x candidato*. Ou seja, o mandato somente poderia pertencer a um ou ao outro. Ocorre que, ao concentrar o debate apenas nesses dois elementos, desconsiderou-se o suplente da coligação como um possível ator a exercer o papel de substituto do parlamentar trânsfuga, o que tornou falsa a dicotomia estabelecida pelos Ministros do TSE e determinou a escolha do suplente do partido como o substituto do parlamentar afastado.

²³ Liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia.

²⁴ Vencido o Ministro Marco Aurélio.

O precedente instaurado pela Corte Eleitoral mais alta, no entanto, não foi seguido em sua integralidade pelos Tribunais Regionais Eleitorais. Pelo menos não desde o início. O Regional baiano, por exemplo, chegou a declarar incidentalmente, em alguns processos²⁵, a inconstitucionalidade formal da Resolução TSE nº 22.610/07, não considerando possível a perda de mandato em decorrência de infidelidade partidária. Tais decisões, contudo, foram invariavelmente revertidas após recursos ao TSE e, com a manifestação do STF pela constitucionalidade da Resolução, a Corte baiana alterou seu entendimento.

O Regional mineiro, por sua vez, seguiu desde o início o caminho trilhado pelo Superior, no sentido de decidir pela perda do cargo do parlamentar trânsfuga. Entretanto, nos primeiros julgados, os juízes preferiam não se manifestar em relação ao suplente que deveria ser empossado, limitando-se a declarar a perda do cargo ocupado pelo parlamentar trânsfuga. O fundamento era de que a competência para decidir quem empossar pertencia ao presidente da respectiva Casa Legislativa, cabendo ao eventual prejudicado reclamar seu pretense direito pela via adequada (sem dizer qual seria essa via) e que a função jurisdicional da Corte se encerraria com a publicação do acórdão que declara a perda do mandato²⁶.

Algum tempo depois, entretanto, os membros da Corte mineira passaram a proferir suas decisões no sentido de que caberia ao suplente do partido ocupar a vaga aberta²⁷, nos termos dos precedentes do TSE. Entretanto, a partir de decisões recentes, passaram a adotar o entendimento de que os fundamentos utilizados pelo STF para atribuir ao suplente da coligação a vaga aberta por parlamentar licenciado para ocupar cargo político em outro órgão poderiam ser utilizados também nos casos em que a vaga era aberta por parlamentar trânsfuga. Seguindo essa linha de raciocínio, a Corte mineira alterou seu entendimento, foi além e ainda passou a não

²⁵ Por exemplo, TRE-BA: PROC nº 735 - Iaçú/BA; PROC nº 627 - Taperoá/BA; AIME nº 738 - Salvador/BA.

²⁶ Por exemplo, TRE-MG: PET 74 - Lagoa Santa/MG.

²⁷ Por exemplo, TRE-MG: PET 257 - Belo Horizonte/MG.

considerar caso de infidelidade o fato de parlamentar migrar para partido pertencente à mesma coligação da legenda pela qual tivesse sido eleito, uma vez que o quociente eleitoral é calculado de maneira a equiparar as coligações aos partidos que concorrem isoladamente²⁸. O mais curioso é que, em relação a essa hipótese, existe disposição expressa do TSE em sentido contrário, proferida na Consulta nº 1439/DF e consubstanciada na Resolução TSE nº 22.580/07²⁹.

Outra questão polêmica envolvendo a migração de candidatos eleitos para outras legendas diz respeito à criação de novos partidos. Isso porque a Resolução TSE nº 22.610/07 coloca esse fato como uma das hipóteses de justa causa para a migração partidária e, assim, não poderia o partido abandonado pleitear a vaga do filiado trânsfuga. Embora esteja tramitando no STF uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade³⁰ contra essa regra, já tendo havido, inclusive, parecer favorável do Procurador-Geral da República, até o momento não houve decisão definitiva, permanecendo vigente a justa causa quando a migração for feita para partido novo.

O problema se torna atual e relevante, sobretudo tendo em vista que há, atualmente, no Brasil, 32 partidos políticos com registro definitivo perante o TSE, dos quais 2 foram deferidos nas últimas semanas, além de aproximadamente outras 25 legendas em processo de formação. Ocorre que muitas vezes o novo partido conta, para sua criação, com o apoio de colaboradores filiados a partidos já existentes – e, por vezes, até mesmo eleitos por esses partidos –, o que inevitavelmente gera constrangimentos internos pelo fato de um filiado estar, na prática, trabalhando contra os interesses da agremiação à qual está vinculado. Embora essa situação configure uma verdadeira infidelidade “de fato”, não há regra

²⁸ Por exemplo, TRE-MG: PET 113073 – Iturama/MG; PET 93236 – Pains/MG; PET 115589 – Papagaios/MG; PET 118961 – Pequeri/MG; PET 88040 – Oriente de Minas/MG; PET 75657 – São João do Manteninha/MG; PET 118961 – Iturama/MG.

²⁹ “(...) Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito”. Relator Ministro Caputo Bastos. DJ 24.09.2007.

³⁰ ADI 4.583/DF.

específica que determine a perda do mandato desse filiado, uma vez que, formalmente, ele ainda seja representante da legenda pela qual se elegeu (COSTA, 2012).

O TSE já se manifestou a respeito da situação, assentando que a criação de partido novo só ocorre com o registro definitivo de seu estatuto, momento a partir do qual está apto a registrar filiados. Assim, a participação de filiados a outros partidos, como apoiadores ou mesmo como fundadores de legenda nova, não caracteriza a infidelidade partidária em virtude de essa participação ocorrer somente no que diz respeito a atos intermediários da criação do novo partido, sendo necessária, portanto, a efetiva desfiliação para que se configure a infidelidade³¹. A Corte Eleitoral máxima, por meio de importante construção jurisprudencial, consignou, ainda, que, para a configuração de justa causa, tem-se como prazo razoável o de 30 dias, contados da criação do partido novo, para que os mandatários migrem para a nova legenda sem perderem suas vagas³².

Outra questão polêmica diz respeito ao parlamentar que troca o partido pelo qual foi eleito por partido novo, mas que, em momento posterior, migra para terceira legenda, já existente há mais tempo. Sobre a migração para partido novo, não há dúvida de que seja permitida, uma vez que a Resolução nº 22.610/07 é expressa no sentido de sua possibilidade sem que isso configure infidelidade. Ocorre que, nesse caso, o mandatário estará utilizando o partido novo apenas como “ponte” para transferir-se a legenda para qual não poderia ir diretamente. O problema se estabelece em virtude tanto da legitimidade ativa para a proposição das demandas quanto pelos prazos fixados para o questionamento. A mencionada resolução determina que o partido abandonado tenha 30 dias para requerer a vaga do parlamentar que o abandonou. Caso esse prazo transcorra sem manifestação do

³¹ TSE – Petição 3019 – Relator Ministro Aldir Passarinho – julgamento em 25/08/2010.

³² TSE – Consulta nº 75535 – Relatora Ministra Nancy Andrighi – julgamento em 02/06/2011.

partido, poderá fazê-lo quem tenha interesse jurídico (suplente) ou o Ministério Público.

O partido novo não poderá pleitear perante a Justiça Eleitoral a vaga do seu ex-filiado em virtude da mudança para a terceira legenda, uma vez que o mandatário não foi eleito por essa legenda, e sim pela anterior. O primeiro partido estará igualmente impedido de pleitear a vaga, pois, ao utilizar como fundamento a migração do filiado para o partido novo, incorrerá no permissivo expresso da resolução. O pleito do primeiro partido em relação ao terceiro só poderia ocorrer, em tese, caso a segunda migração ocorra no prazo de 30 dias após a primeira.

Como a resolução é silente sobre o tema e considerando que as situações excepcionais devem ser tratadas de forma excepcional, bem como o fato de haver possibilidade de ocorrência de fraude pelo mandatário, a solução para esse problema, a nosso ver, seria conceder os prazos supramencionados contando-os a partir da filiação do trãsfuga ao terceiro partido, para que se dê oportunidade de o partido abandonado ou os demais legitimados ativos comprovarem a infidelidade capaz de ocasionar a perda do mandato, tal como ocorreria caso o mandatário tivesse migrado do partido pelo qual se elegeu diretamente para a terceira legenda.

Referências

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Adriano Soares. *Fidelidade partidária, criação de novo partido e perda de mandato eletivo*. Direito Eleitoral. 2012. Disponível em: <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com.br/2012/01/fidelidade-partidaria-criacao-de-novo.html>>. Blog. Acesso em: 01 jan. 2013.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014 ?

Antônio Claret
Fundação João Pinheiro (FJP)
✉ antonioclaret@gmail.com

Resumo: Na última década o Brasil avançou de forma considerável no que se refere à redução da pobreza monetária. No momento em que o Programa Bolsa Família passa a compor, com crescente naturalidade, o cenário da seguridade social no país, a disputa pela definição do conceito de pobreza retorna a ribalta e dá sinais de que pode emergir como um dos temas centrais da disputa eleitoral de 2014. De um lado, o PT defende tacitamente a consolidação do índice monetário de mensuração da pobreza com o intuito de exaltar as conquistas dos últimos 10 anos. De outro, o PSDB trabalha explicitamente para popularizar a concepção de pobreza multidimensional e ressaltar os desafios restantes no provimento de serviços públicos³³.

Palavras-chave: disputa eleitoral; PT; programa bolsa família; PSDB; pobreza multidimensional

Abstract: In the last decade Brazil has considerably advanced in regard to the reduction of income poverty. To the extent that Bolsa Família program begins to compose, with an increasing ease, the social security scenario in the country, the dispute over the definition of poverty concept came back to the limelight and hints as a possible central theme of the election dispute in 2014. On the one hand, PT (Worker's Party) tacitly supports the idea of a consolidation of monetary index to measure poverty aiming at exalting the achievements from the last 10 years. On the other hand, PSDB (Party of Brazilian Social Democracy) is working hard to popularize the concept of multidimensional poverty and emphasize the remaining challenges in the provision of public services.

Keywords: election dispute, PT, Bolsa Família Program, PSDB, multidimensional poverty.

Introdução

A primeira década do século XXI, no Brasil, foi marcada por uma notável redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda. A estabilidade econômica e as elevações reais do salário mínimo, associadas às transferências de

³³ A posição do PSB nesta disputa conceitual é ainda indefinida. Existem poucos elementos para avaliação, uma vez que a aliança Marina/Eduardo é ainda uma grande novidade e o Partido vive um momento de realinhamento programático.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

renda tiveram um papel decisivo neste processo. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, o Ipea³⁴, de 2002 a 2012, a extrema pobreza no Brasil caiu 69,2%. “É irrefutável que a pobreza e a desigualdade vêm diminuindo no Brasil de forma sustentada e que as transferências de renda assistenciais, em geral, e o Bolsa Família, em particular, têm contribuído para esta evolução favorável” (ROCHA, 2011).

O Programa Bolsa Família (PBF) logo substituiu o natimorto Fome Zero como a principal marca do Governo Lula. O sucesso dessa estratégia de transferência de renda às famílias mais pobres gerou resultados positivos também em termos de dividendos eleitorais. Marques et al. (2009), analisando a relação entre o impacto do Bolsa Família e o resultado das eleições de 2006, conclui que o Programa foi responsável por 45% do total de votos em Lula. O Programa seguiu se fortalecendo e contribuiu também para a vitória de Dilma Rousseff em 2010. Atualmente, são 13,8 milhões de famílias beneficiárias em todo o Brasil, o que significa a quase totalidade das famílias com renda inferior à R\$ 70 mensais, alvo preferencial do PBF.

Na medida em que expande sua cobertura, o PBF ganha contornos cada vez mais nítidos de política de Estado. O consenso que envolve o Programa é reverberado inclusive pelo PSDB, principal partido de oposição nos últimos dez anos. Nas eleições de 2010, o então candidato Serra chegou a propor o aumento do valor da transferência e a concessão de 13º pagamento para a Bolsa³⁵. Neste ano, o potencial candidato do partido em 2014, o senador Aécio Neves, disse que o Bolsa Família tem o DNA tucano e que já “faz parte da paisagem econômica e social do

³⁴ O estudo do Ipea sobre a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil será publicado no livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, que será lançado no próximo dia 30 de outubro de 2013.

³⁵ Debate Problemas Nordestinos (Sistema Brasileiro de Televisão - SBT), em 20 de setembro de 2010. Disponível em <http://goo.gl/IcFgBq>

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

Brasil”³⁶. No final do mês de outubro, o PSDB protocolou projeto no Senado que incorpora o Bolsa Família à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Em meio ao processo de consolidação, consenso e alcance da quase totalidade do público alvo, o PBF vive o paradoxo do impacto cada vez menor em termos de retornos eleitorais. O cientista político César Zucco (2013), ao estimar os efeitos da transferência de renda condicional nas últimas três eleições presidenciais no Brasil, sugere que o Bolsa Família é significativo no curto prazo e contribui para a vitória do partido no poder. No entanto, no longo prazo, não possui capacidade para induzir realinhamentos substanciais dos eleitores. O autor aponta para os retornos marginais decrescentes, em termos eleitorais, da expansão da política de transferência de renda.

Assim, o desafio do PT para as eleições que se avizinham parece ser o de sustentar a concepção de pobreza como ausência de renda, deste modo, exaltar as conquistas dos últimos 10 anos nesse plano e estancar o revés político previsto por Zucco (2013). Por sua vez, o PSDB busca apresentar uma concepção alternativa, compreendendo a pobreza na linha de Amartya Sen (2010), como ausência de capacidades. A partir desse enfoque, o Partido espera ressaltar a precariedade dos serviços públicos brasileiros e convencer a sociedade de que, ao contrário da propaganda oficial, ainda é preciso muito para vencer a miséria no país.

Pobreza monetária vs. Pobreza multidimensional

O enfoque monetário é atualmente o mais conhecido e difundido entre países. A concepção que subjaz ao conceito é a de que em um mercado capitalista os recursos financeiros podem ser trocados por bens, logo, cabe aos pesquisadores definirem o montante financeiro suficiente para a definição de um padrão mínimo

³⁶ Entrevista no “Programa do Ratinho” (Sistema Brasileiro de Televisão – SBT), em 22 de maio de 2013.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

de bem-estar, tendo em vista, por exemplo, os preços dos produtos da cesta básica. A ideia de *linha de pobreza* é central a essa concepção. A partir do conhecimento desse valor de corte, caberia aos governos trabalhar para fazer com que as pessoas cruzem tal linha.

A noção de pobreza como ausência de renda conduz a política social brasileira e o governo aposta alto na difusão deste conceito. Em março de 2013 uma peça publicitária veiculada pelo Governo Federal na TV aberta, sob o título “O fim da miséria é só um começo”, dá a noção exata do conceito de pobreza adotado. Segundo a propaganda, o mês de março teria sido um marco para o fim da miséria³⁷ no Brasil, pois 2,5 milhões de pessoas passaram a receber o Bolsa Família, se integrando aos 22 milhões de brasileiros que *cruzaram a linha da miséria* em dois anos. Sair da pobreza significa, portanto, atravessar essa fronteira monetária e isso fica explícito, não só pelo roteiro, como pela própria estética do vídeo, que usa de uma linha em primeiro plano para narrar o feito.

Imagem 1 - “O fim da miséria é só um começo”



Fonte: Peça publicitária “O fim da miséria é só um começo” – Governo Federal, 2013.

Por sua vez, os tucanos tentam desconstruir a noção de pobreza monetária oferecendo uma abordagem alternativa: a noção de pobreza multidimensional. Esse enfoque tem origem na abordagem das capacidades de Amartya Sen. Segundo o autor, “o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão

³⁷ A propaganda relata que existe apenas um resquício de miseráveis – “basta identificar os últimos brasileiros”, porém que “se todos se unirem nesta busca rapidamente superamos a miséria”.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

das liberdades³⁸ reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 1999, p.17). Sen (2010) observa que algumas vezes o baixo desenvolvimento encontra-se relacionado diretamente com a pobreza econômica e a falta de renda. Em outros casos, porém, a privação de liberdades pode significar a ausência de acesso a serviços públicos, desde saneamento básico até a educação de qualidade.

Essa abordagem se materializa no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), concebido por pesquisadores da Universidade de Oxford³⁹ e utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), desde 2010, no Relatório de Desenvolvimento Humano. O Índice leva em consideração dimensões como saúde, educação e moradia para a definição da situação de pobreza. A metodologia do IPM já vem sendo utilizada como padrão oficial de mensuração da pobreza em países como Colômbia e México. No Brasil, ele é utilizado nos dois principais estados administrados pelo PSDB: Minas Gerais e São Paulo.

Os tucanos querem mostrar que ainda é preciso considerar como pobres aqueles brasileiros que cruzaram a linha dos R\$70 mensais, porém que não sabem ler e ainda vivem em situação precária. A concepção de pobreza como privação de capacidades em múltiplas dimensões é recorrente nos discursos, entrevistas e artigos de Aécio Neves. Em setembro de 2013, no artigo intitulado “Andando para Trás”, para o jornal *Folha de S. Paulo*, o senador analisa os resultados da Pnad 2012 e conclui:

Por isso, (Governo Federal) insiste em tratar a pobreza pela ótica exclusiva da privação de renda, quando o mundo caminha na direção de percebê-la como uma privação mais ampla, também de direitos e serviços. Essa visão, mais realista e mais justa com milhões de famílias, esbarra nos maus resultados da gestão federal em diversas áreas, na propaganda e no discurso salvacionista do governo.

³⁸ Quando discute sobre os significados das liberdades cruciais, o autor cita as liberdades políticas, oportunidades econômicas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança como algumas das liberdades elementares, sem as quais não seria possível falar em expansão das capacidades humanas.

³⁹ Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

O panorama social tende a se transformar mediante a mudança da metodologia de mensuração da pobreza, do método monetário para o método multidimensional. A pesquisa Carências Sociais do IBGE, realizada com base na Pnad 2011, revelou que 58,4% dos brasileiros possuíam pelo menos um tipo de carência social⁴⁰. No total, quase um terço dos brasileiros (32,2%) careciam de acesso a serviços básicos e 31,2% encontravam-se em situação de atraso educacional. Essas duas realidades aparentemente paradoxais - de um lado consideráveis avanços na redução da pobreza monetária, de outro carências sociais persistentes – servirão de munição para os postulantes à presidência da república em 2014.

Considerações Finais

Diante da disputa pela definição do conceito de pobreza, o desafio do PT é mostrar que já somos um Brasil sem miséria graças, principalmente, ao Programa Bolsa Família. Ao defender o conceito de pobreza como ausência de renda, os petistas esperam exaltar seu legado na redução da pobreza monetária e da desigualdade e também estancar o revés na redução dos retornos eleitorais do PBF previstos por Zucco (2013). O desafio do PSDB é convencer a sociedade de que a miséria e a pobreza seguem existindo, pelo menos enquanto seguirem precários o acesso e a qualidade dos serviços públicos. Ao apresentar uma concepção de pobreza alternativa, os tucanos esperam revelar fragilidades da atual gestão concentrando o foco do debate eleitoral nas carências sociais e nas múltiplas dimensões da pobreza. Os desdobramentos e resultados deste debate serão conhecidos em 2014.

40 Carências Sociais: i) atraso educacional; ii) acesso à seguridade; iii) acesso à serviços básicos (água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica); iv) características do domicílio (casas com paredes que não eram de alvenaria ou de madeira aparelhada; com telhado cujo material predominante não era telha, laje ou madeira aparelhada; ou, ainda. com mais de 2,5 pessoas por dormitório.)

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

Referências

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. *Counting and Multidimensional Poverty*. *Oxford Poverty and Human Development Initiative*. Working Paper n. 32., Oxford, dezembro de 2009. 44p.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, v.52, n.1 [cited 2013-10-14], p. 53-83, 2009.

MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Rev. Econ. Polit.*, v.29, n.1, 2009.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Econ. soc.*, Campinas, v.20, n.1, Abril 2011 .

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461p.

ZUCO, César. When Pay Outs Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-2010. *American Journal of Political Science*, v.47, n.3, p.810-822, 2013.

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE MUDANÇA E CONTINUIDADE

Monalisa Soares Lopes
Universidade Federal do Ceará (UFC)
✉ monalisaslopes@gmail.com

Os estudos da política contemporânea, sobretudo, dos períodos eleitorais, têm refletido acerca das interfaces que se estabelecem entre a comunicação e a política e de que forma influenciam os processos e resultados eleitorais. É comum, na literatura especializada, encontrarmos referências às transformações que a política sofreu na era das mídias.

Dentre estas transformações destaca-se a emergência de um novo tipo de visibilidade política na qual, na era da comunicação de massa, a política é inseparável da arte de administrar a visibilidade (GOMES, 2004). As discussões sobre a visibilidade na esfera pública midiaticizada remetem a reflexões sobre como o poder político é adquirido, exercido e sustentado nas sociedades contemporâneas, na perspectiva da relação entre representantes e representados.

Em sua tese de doutorado, intitulada “Transição Democrática brasileira e Padrão-midiático-publicitário da política”, Rejane Carvalho (1990) afirmou que o novo padrão caracteriza-se pelo processo de incorporação de estratégias do campo do marketing publicitário para o campo político. Dentre as técnicas introduzidas, a autora destaca o uso da *imagem* como estratégia central da política contemporânea. A observação dessa centralidade da imagem corroborou para o entendimento de que nas sociedades modernas um aspecto fundamental da prática política refere-se

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

à “gestão das aparências” e à produção da opinião pública favorável aos políticos e suas ações.

É nesse contexto que a obra “Campanhas Eleitorais e Comunicação Midiática – ciclos de mudança e continuidade” da mesma autora, lançado em 2013, traz contribuições relevantes tanto em aspectos teóricos quanto metodológicos na produção de pesquisas sobre as interfaces entre comunicação e política. Nesta obra, Rejane Carvalho retoma a questão posta nas conclusões da tese: quais as condições de produção da continuidade política em regimes democráticos em ambiências midiaticizadas?

Sendo um livro composto pela reunião de artigos escritos pela autora na última década, ele está dividido em quatro partes: 1) discussões teóricas; 2) análises sobre as campanhas eleitorais para presidência da república no Brasil; 3) análises sobre disputas políticas para o Governo do Estado do Ceará; e 4) campanhas políticas para a Prefeitura de Fortaleza.

Na seção dedicada às reflexões teóricas a autora apresenta duas discussões bastante pertinentes para o entendimento das relações entre representantes e representados e dos processos de construção de continuidade política numa sociedade midiaticizada.

Segundo a autora, para compreensão da dinâmica política, é necessário reconhecer que, contemporaneamente, as identificações produzidas entre representantes e representados ocorrem, em muitos momentos, mediadas pela publicidade política que se estabelece ao longo de todo processo político (pré-campanha, campanha eleitoral, gestão governamental e desempenho do mandato parlamentar). A gestão dessas imagens tem, portanto, papel relevante para o sucesso ou insucesso dos grupos políticos no poder.

O olhar que privilegia o papel da imagem na dinâmica política contemporânea lança, portanto, novas luzes para a reflexão sobre a continuidade

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

dos ciclos políticos nessa política midiaticizada. Carvalho (2011) afirma que “representações sociais sobre continuísmo, profundamente enraizadas no imaginário político brasileiro, sofrem um processo de resignificação a partir das regras operatórias da política de imagem” (p. 2).

No livro em questão, Carvalho (2013) afirma que os ciclos políticos produzem imagens marcas para identificá-los junto ao eleitorado. A articulação de imagens antigas a novas imagens também se constitui como estratégia de reprodução política desses grupos com o fim de se garantir a identificação do eleitorado.

Os artigos que compõem a segunda parte do livro são dedicados a pesquisas sobre as campanhas eleitorais à Presidência do Brasil. O foco da análise é no reconhecimento da construção de imagens representativas das vitórias de Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006). Ao analisar as disputas pela Presidência da República, a autora nos oferece também reflexões sobre as representações sociais construídas em torno das temporalidades correspondentes às duas gestões de FHC e de Lula (Era FHC e Era Lula).

São apresentadas, ainda, reflexões e discussões acerca de práticas de corrupção e escândalos políticos ocorridos nas eleições de 1994 e de denúncias que desmobilizaram a pré-candidatura de Roseana Sarney à Presidência em 2002. O tema corrupção é analisado a partir da reconstrução dos cenários de disputa política, evidenciando como as denúncias ganham evidência em consonância com o desenvolvimento de estratégias de campanhas eleitorais em sociedades midiaticizadas.

A terceira parte do livro oferece ao leitor três artigos nos quais a autora desenvolve, de forma bastante substancial, análises sobre os contextos de disputas políticas pelo Governo do Estado do Ceará. Dando continuidade aos estudos

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

desenvolvidos em sua tese sobre a ascensão política de Tasso Jereissati, a autora apresenta um texto dedicado a compreender a longevidade do ciclo político capitaneado pelo mesmo (Era Tasso). Nessa análise, Rejane Carvalho privilegia o conceito de *imagem marca* como revelador dos elementos que possibilitam a continuidade dos ciclos políticos.

Para a autora, a construção da *imagem marca* se dá por meio da elaboração de um tipo político particular, permeado por elementos simbólicos que expressa, através da imagem política, um determinado ideário: “o político ou candidato (...) assume a condição de signo que incorpora emblematicamente à sua imagem pública desejos conscientes ou inconscientes dos indivíduos que compõem a massa” (CARVALHO, 1999. p. 39). Assim, a construção da *imagem marca* percorre diversos caminhos onde se entrecruzam as características que o sujeito político (candidato, governante) quer evidenciar com as características que os interlocutores (mídia, eleitorado) enfatizam nele.

O segundo artigo dessa parte, enfoca a análise no processo de retomada da competitividade da disputa eleitoral para o governo do Estado do Ceará. Nas eleições entre 1986 e 1998, os candidatos ligados ao *tassismo* (Tasso e Ciro) venceram as eleições estaduais sem grandes dificuldades no primeiro turno, reforçando a simbólica do “Governo das Mudanças”. Nas eleições de 2002, o candidato de continuidade do *tassismo*, Lucio Alcântara, concorrendo com José Aírton (Partido dos Trabalhadores - PT) venceu as eleições sem grande margem de diferença no segundo turno. A autora investiga quais os elementos que tornaram possível esse cenário de retorno da competitividade. Dentre estes elementos, destaca-se a “influência” do cenário de disputa nacional pela Presidência da República no contexto local.

O último artigo dessa parte dedica-se à análise do processo de declínio do ciclo político *tassista* e a emergência de uma nova temporalidade política no

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

contexto das eleições de 2006. A autora parte da pouca vantagem eleitoral que o candidato do *tassismo*, Lúcio Alcântara, recebeu nas eleições de 2002 como evidência do declínio do ciclo político e a perspectiva de transição. Essa evidência se confirma na análise da disputa eleitoral em 2006, quando Lúcio Alcântara candidata-se à reeleição, sem o apoio de Tasso Jereissati, e é derrotado no primeiro turno pelo candidato Cid Gomes, representante da coalizão Partido do Socialismo Brasileiro (PSB) e PT. Segundo Rejane Carvalho, essa transição que emerge nas eleições de 2006 no Ceará deve ser contextualizada num “cenário de fronteiras borradas”, tendo em vista a não ocorrência de enfrentamento eleitoral entre marcas simbólicas distintas.

A quarta e última parte do livro traz os textos dedicados à apreciação analítica da dinâmica política municipal em Fortaleza. A autora explora as campanhas de 2000, 2004 e 2008 buscando identificar elementos que possam articular teoricamente, através de uma análise comparativa, a dinâmica política eleitoral na capital e no Governo do Estado.

O primeiro artigo dessa seção aborda a campanha eleitoral de 2000 e evidencia a competitividade que se instalou entre o prefeito candidato à reeleição, Juraci Magalhães, e os candidatos da esquerda, Inácio Arruda, e do *tassismo*, Patrícia Gomes. As perguntas que norteiam a análise desenvolvida são: como a competitividade ocorre num contexto de política de imagem? Como são montadas as estratégias para adesão dos eleitores e ataque aos adversários?

O artigo em sequência trata do segundo turno da campanha eleitoral de 2004, com foco no debate sobre concepções morais, em especial sobre sexualidade. Rejane Carvalho busca construir uma análise que possibilite compreender como as candidaturas construíram estratégias para tratar do tema. O principal questionamento da autora é: como os discursos sobre o tema da sexualidade são

MONALISA SOARES LOPES
RESENHA
CAMPANHAS ELEITORAIS E COMUNICAÇÃO MIDIÁTICA: CICLOS DE
MUDANÇA E CONTINUIDADE

construídos de modo que pudessem ser utilizados como armas de ataque ou defesa na disputa eleitoral?

O último artigo do livro tematiza a campanha eleitoral de 2008 em Fortaleza, estruturado em torno da análise da candidatura à reeleição Luizianne Lins. Tomando a primeira eleição de Lins como a ruptura do ciclo político liderado por Juraci Magalhães, a autora questiona-se a reeleição da prefeita poderia dar indicativos da instauração de um novo ciclo político capaz de longevidade, como o de seu antecessor. A análise de Carvalho (2013) argumenta que a eleição de 2008 serviu, fundamentalmente, para a construção de uma marca forte da prefeita e para a “reinvenção bem-sucedida de sua imagem de gestão”.

Diante dessa breve descrição dos temas analisados em cada um dos artigos que compõem o livro, cabe ainda destacar que as análises desenvolvidas pela autora tem como dados empíricos matérias de jornais, programas veiculados no Horário Eleitoral Gratuito da Propaganda Eleitoral (HGPE) e transcrições de sessões de grupos focais de recepção ao HGPE.

O livro “Campanhas Eleitorais e Comunicação Midiática – ciclos de mudança e continuidade” traz contribuições relevantes para as pesquisas em Comunicação e Política, sobretudo, porque se propõe a analisar as campanhas eleitorais buscando compreender que elementos colaboram para os processos de continuidade e mudança em cenários de disputa política em ambiências midiáticas.

Referências

CARVALHO, Rejane Vasconcelos A. Ciclos Políticos: reflexões teóricas e apontamentos empíricos sobre as condições de longevidade política em esferas públicas midiáticas. *IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR*, Belo Horizonte, maio de 2011.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos A. *Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política*. Campinas: Pontes/UFC, 1999.

GOMES, Wilson. *As transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 200

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Antônio Claret é graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é mestrando em Administração e Políticas Públicas pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Diogo Mendonça Cruvinel é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é professor no Centro de Atualização em Direito e no Instituto para o Desenvolvimento Democrático. É chefe do Setor de Propaganda Eleitoral na Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG).

Glaucio Dilon Soares possui graduação em sociologia e Ciência Política pela pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio), graduação em Direito pela Universidade cândido Mendes, mestrado em Direito na Tulane University e doutorado em Sociologia pela Washintong University (St. Louis, Missouri). Atualmente, é pesquisador no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Jairo Nicolau é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense. É mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Atualmente, é professor titular do departamento de ciência política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Márcia Miranda Soares possui doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Atualmente, é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP-UFMG).

Monalisa Soares Lopes possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma instituição. Atualmente, é doutoranda no mesmo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará.