

2013

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

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

Ano 5 - N. 04
Outubro de 2013
ISSN: 2176 - 4883



DOSSIÊ
Reforma política

Bruno Speck
Claudio Couto
Rodolfo Viana
Bruno Dallari
Ednaldo Ribeiro

Opinião

Helcimara Telles
Pedro Fraiha

Resenha

Nayla Lopes

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:

Fernanda Mara Gonçalves

Stéfany Sidô Ventura

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

Twitter: [@OpPublica](https://twitter.com/OpPublica)

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

EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política
Ano V, Número IV, Outubro 2013

SUMÁRIO

Editorial	5-6
Dossiê: “Reforma Política”	
• Astronomia e reforma política Bruno Speck	7-19
• Reforma política e sua repercussão na mídia Cláudio Couto	20-25
• Direito eleitoral contra o inimigo Rodolfo Viana	26-30
• O cidadão é responsável pelo estado – o sentido do voto obrigatório Bruno Dallari	31-40
• Voto compulsório: a desigualdade na participação política Ednaldo Ribeiro	41-48

Opinião

- **Corrupção, confiança nas instituições e mídia: perguntas ‘acadêmicas’ para uma agenda política** 49-58
Helcimara Telles e Pedro Fraiha

Resenha

- **Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012** 59-71
Nayla Lopes

Colaboradores desta edição 72

EDITORIAL

Reforma política

Após as manifestações que tiveram início em junho, no Brasil, a questão da Reforma Política voltou a tomar impulso nas discussões da sociedade. O tema, no entanto, sempre esteve em questão na comunidade da ciência política, apresentando sempre novas discussões e propostas de alterações. Reconhecendo a significância do tema posto em pauta, o periódico *Em Debate*, em sua edição de outubro de 2013, traz contribuições de diversos pesquisadores a respeito da Reforma Política, retomando seus principais aspectos e nuances.

No artigo “Astronomia e reforma política”, Bruno Speck, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, trata das discussões sobre a reforma política desde a promulgação da Constituição em 1988. O autor mostra diversos aspectos envolvidos discussão e como a mídia participa ativamente dos bastidores desse debate.

Cláudio Couto, professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP na Fundação Getúlio Vargas, em seu artigo “Reforma política e sua repercussão na mídia”, traz um panorama sobre o clamor das entidades e da sociedade civil por uma reforma política, além de abordar a repercussão e participação da mídia nesse processo.

Rodolfo Viana, professor do curso de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em seu artigo intitulado “Direito eleitoral contra o inimigo”, critica a recente minirreforma eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, atentando para o fato de ser uma medida legislativa pontual deixando a desejar no enfrentamento dos problemas de arrecadação e alocação dos recursos.

No artigo “O cidadão é responsável pelo Estado – o sentido do voto obrigatório”, Bruno Dallari, professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR), retoma a discussão a respeito da importância do voto obrigatório e apresenta os principais argumentos que estão por trás dessa afirmação, realizando uma defesa do voto facultativo.

Ednaldo Ribeiro, no artigo intitulado “Voto compulsório: a desigualdade na participação política”, também trata da obrigatoriedade do voto e da importância de sua manutenção no cenário nacional. O autor argumenta, ainda, como o comparecimento facultativo poderia gerar efeitos negativos para a democracia brasileira.

A seção *Opinião* é assinada por Helcimara Telles, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenadora do grupo “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, e Pedro Fraiha, graduando em Ciências Econômicas na UFMG. Em “Corrupção, confiança nas instituições e mídia: perguntas ‘acadêmicas’ para uma agenda política”, os autores contribuem para a discussão a respeito da percepção da corrupção e a sua relação com os índices de confiança nas instituições.

Na seção *Resenha*, Nayla Lopes, mestrande em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais, apresenta o livro “Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012”, organizado por Bruno Speck e José Mario Carneiro. A obra traz uma série de artigos que propõem uma reflexão acerca da relevância dos estudos a respeito das eleições em âmbito municipal.

Desejamos que esta edição possa contribuir para o debate atual sobre reforma política no Brasil

ASTRONOMIA E REFORMA POLÍTICA

Bruno Wilhelm Speck
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
✉ bruno.speck@terra.com.br

Resumo: *Esse artigo pretende tratar das constantes discussões sobre reforma política dentro do cenário nacional, tema constantemente em evidência desde a promulgação da constituição em 1988, além de sua repercussão de mídia. São levantadas diversos aspectos que inviabilizam a efetuação da reforma política.*

Palavras-chave: *reforma política, debate, mídia, constituição, sistema político, Congresso nacional*

Abstract: *This article addresses the ongoing discussions on political reform within the national scene_ a theme that has been always in evidence since the promulgation of the constitution in 1988, besides its impact of media. Several issues that prevent the political reform accomplishment have been also addressed herein.*

Keywords: *political reform, debate, media, constitution, political system, national congress.*

Desde a promulgação da nova Constituição em 1988, que acaba de fazer 25 anos e representa um marco central na redemocratização do país, assistimos ao debate sobre a necessidade de uma reforma política. A justificativa era a de que da mesma forma como ajustes na ordem econômica, na máquina administrativa, no regime de previdência e em outras áreas viabilizaram um novo curso no desenvolvimento econômico e social, mudanças nos arranjos institucionais que regem a vida política do país seriam necessárias para melhorar o funcionamento da democracia representativa no Brasil. Pela profundidade das reformas, algumas exigem mudanças no texto da Carta Magna, e pela natureza de textos constitucionais que resistem a intervenções conjunturais, estas mudanças exigem um amplo consenso sobre a sua introdução.

No centro deste debate sobre a reforma política estão questões sobre a forma como os cidadãos elegem seus representantes, como estes cumprem o seu papel como representantes e governantes e qual é a função dos partidos políticos. Uma das curiosidades da discussão sobre a reforma política é o caráter perene, os temas constantes e a baixa capacidade de encaminhar soluções para problemas identificados há mais de duas décadas.

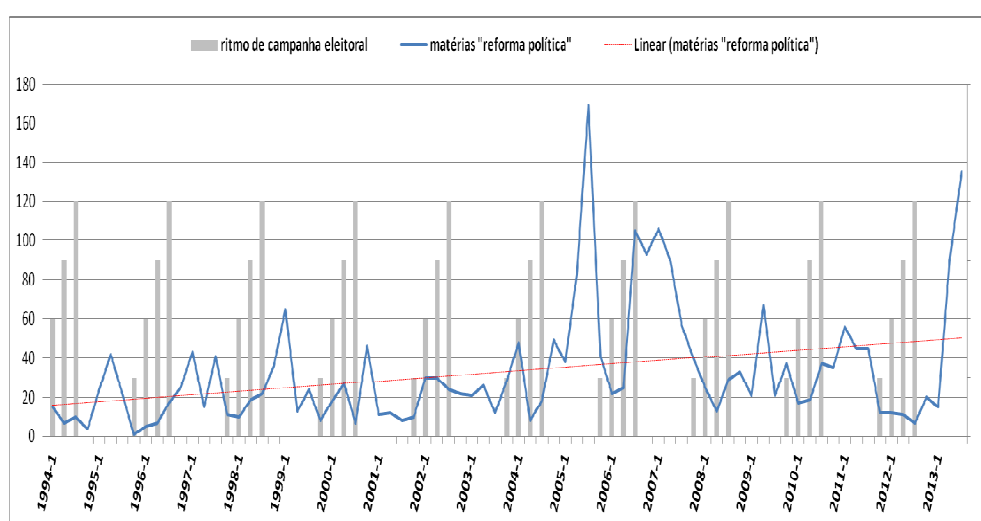
O acompanhamento do conteúdo da discussão sobre a reforma política na mídia brasileira desde a promulgação da constituição deixa a impressão de um diálogo ritualizado. Como os astros no céu, os temas aparecem com certa regularidade no horizonte político.¹ Em orbitas mais distantes, portanto aparecendo em intervalos maiores estão temas como a representação desproporcional dos cidadãos na Câmara de Deputados, o parlamentarismo como alternativa ao sistema presidencialista de governo, o voto facultativo. Mais próximos da terra da política gravitam, em direções opostas, o voto distrital e a lista fechada, junto com o fim das coligações e a cláusula de barreira de 5%. E finalmente, em frequência lunar, com presença quase diária, temos temas como o financiamento político e a fragmentação partidária. Somente dois temas, a reeleição e a fidelidade partidária, deixaram o céu de estrelas promissoras e foram incorporadas na vida cotidiana. O primeiro (a reeleição) por uma emenda constitucional em 1997, o último (a fidelidade partidária) por uma decisão do TSE em 2007. Uma análise mais detalhada revelaria que muitos outros ajustes pequenos, mas importantes, ocorreram no mesmo período. Entretanto, em relação aos grandes temas levantados pelos reformistas, os dois resultados concretos resumem relativamente bem o que foi implementado.

Além da releitura do conteúdo do debate de mais de duas décadas, vale a pena dar uma olhada na presença, ritmo e intensidade da discussão na

¹ Devo a inspiração para esta comparação ao artigo de Cristian Klein sobre a ANPOCS em 2011 (“Mercado que investe nos bons meninos”, Valor Econômico, 27 de outubro de 2011). Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

mídia. Afinal, a impressão subjetiva que o tema está constantemente presente se confirmaria? Para analisar esta questão em mais detalhe, analisamos a presença do tema da reforma política na mídia impressa brasileira. O gráfico 1 mostra o número de matérias publicadas na *Folha de São Paulo*, agregados por trimestres.²

Gráfico 1: Número de matérias trimestrais sobre o tema da reforma política no Jornal Folha de São Paulo.



A observação do gráfico permite algumas conclusões. Em primeiro lugar ele confirma a impressão que o tema tem uma presença constante no debate público. A linha de tendência (vermelha) que adicionamos, permite a conclusão de que ao longo das duas décadas o tema até mereceu crescente atenção. A segunda observação se refere às oscilações anuais que o tema apresenta. Um olhar mais detalhado revela que o ritmo da linha segue uma frequência bianual. O debate mais intenso se dá na primeira metade dos anos não eleitorais. O tema recua com a proximidade e intensidade da campanha

² A busca no site da Folha (impressa) inclui todas as matérias contendo as palavras “reforma política”. Após a visualização e limpeza deste banco de dados (retirando matérias que faziam referência ao exterior, cartas de leitores etc.), o banco conta com 2554 registros para o período de 1994 a 2003.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

eleitoral.³ Com poucas exceções o debate é mais intenso nestes poucos meses não afetados pelos preparativos para as disputas eleitorais nos anos pares.

A leitura das matérias deixa claro que a imprensa acompanha os temas nos bastidores da política. Quando o debate sobre a reforma política esquenta nas comissões ou nos corredores do Congresso, ou quando integrantes do governo ou lideranças políticas ou da sociedade se manifestam sobre o tema, estes movimentos se espelham na cobertura da imprensa.⁴

Não pretendo entrar no mérito do debate sobre a razoabilidade dos vários argumentos a favor e contra as diferentes reformas propostas. Quero responder a três perguntas. A primeira pergunta se refere à contradição entre o consenso sobre os problemas detectados e a baixa capacidade de encaminhar soluções consensuais. Por que poucas e pontuais sugestões de reforma política são aprovadas? A segunda diz respeito à permanência do tema da reforma política após mais de duas décadas de tentativas fracassadas de implementação. Por que o tema permanece na agenda política, mesmo que as chances de êxito sejam pequenas? Por fim, acrescento a minha preocupação sobre o impacto desse debate constante e crescente sobre as falências do sistema político para a legitimidade e o funcionamento das instituições vigentes.

A importância do *timing* das respostas

Entre as respostas à primeira pergunta (porque a baixa taxa de aprovação) uma explicação diz que não há consenso sobre pontos essenciais da reforma. A classe política estaria dividida em torno de temas essenciais o

³ A primeira barra se refere ao último trimestre do ano não eleitoral (que se inicia com o prazo de filiação ao partido para concorrer na próxima eleição), as outras barras representam a intensidade crescente da campanha eleitoral nos primeiros três trimestres do ano eleitoral até o dia do pleito.

⁴ Quando testamos outra forma de captar o debate na sociedade sobre o assunto reforma política (a ferramenta <http://www.google.com/trends/> permite analisar a frequência de determinados termos de busca usados pelos internautas) os resultados em relação à periodicidade são similares. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

que levaria à permanência do *status quo*. Mesmo negociando soluções intermediárias, contemplando várias demandas compatíveis, estas soluções negociadas não recebem o apoio suficiente para alcançar amplo apoio da classe política. No fundo do problema estaria a incompatibilidade de diferentes respostas para preocupações comuns. O PSDB se amarra no voto distrital, enquanto o PT aposta na lista fechada.

Uma segunda resposta sugere que, apesar de possíveis consensos sobre soluções, a incerteza quanto ao impacto das mudanças sobre o futuro político dos atores que devem aprová-las bloqueia o caminho para reformas. Apesar do apoio amplo em torno da tese do financiamento público exclusivo, o impacto incalculável sobre futuras eleições afasta parlamentares da aprovação do sistema. Vale lembrar que em alguns casos os legisladores afastaram a incerteza parcialmente, postergando a introdução da mudança para um futuro distante.⁵

Este artigo adiciona um terceiro argumento para entender a dificuldade de realizar as reformas. Mesmo havendo consenso possível e em um contexto de relativa previsibilidade dos resultados (quer dizer, vencidos os primeiros dois obstáculos), o tempo de discussão e aprovação de reformas políticas é extremamente escasso, especificamente quando estas envolvem mudanças constitucionais. Observando 25 anos de discussão sobre a reforma política, chegamos à conclusão de que o tempo hábil para discutir e aprovar as reformas ocorre nos primeiros semestres dos anos não eleitorais. O período entre o início dos trabalhos parlamentares em fevereiro e final do mês de setembro parece ser o tempo viável para negociar reformas em comissões especiais na Câmara dos Deputados e no Senado, aprová-las nas respectivas comissões de constituição e justiça e votá-las no plenário, processo dificultado

⁵ Este é o caso da introdução de restrições para o funcionamento de partidos menores, através da Lei Eleitoral em 1997, que entrariam em vigor somente em 2006. Mas, chegada a hora, os partidos prejudicados apelaram ao STF, que derrubou a regra no ano que ela entraria em vigor. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

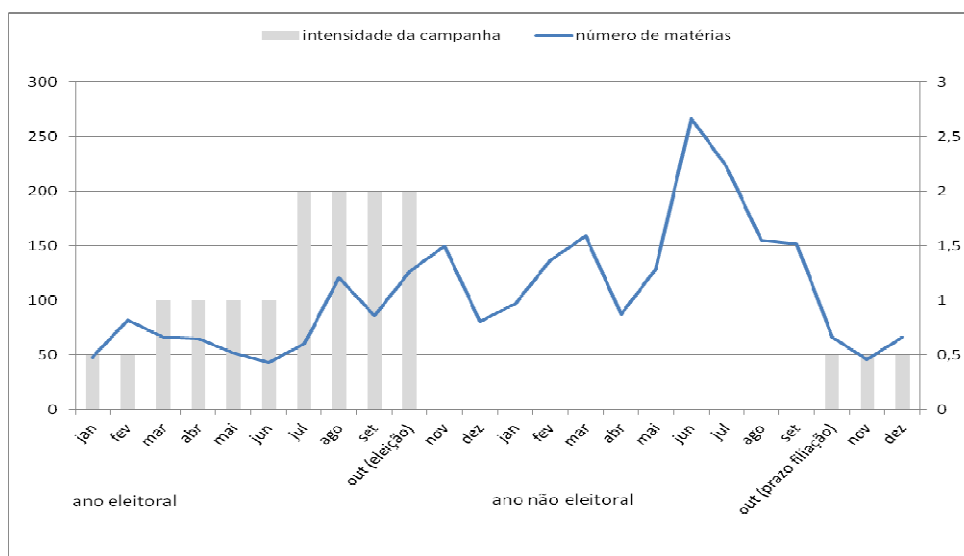
em caso de emendas constitucionais pela necessidade de votações em dois turnos com aprovação por maiorias qualificadas.

O argumento que o processo deve ser concluído até setembro do mesmo ano se baseia em duas especificidades do ciclo político no Brasil. A primeira especificidade se refere à regra constitucional segundo a qual eventuais leis que incidam sobre a próxima eleição devem ser aprovadas no mínimo um ano antes do pleito. Como a atenção dos legisladores, via de regra, é voltada para o futuro próximo e menos para problemas distantes. Passada esta data de setembro do ano não eleitoral, os representantes se dedicam a outros assuntos mais prementes. Na mesma data, um ano antes do próximo pleito, vence também o prazo de filiação partidária para concorrer no próximo pleito. Informalmente, este é o início do ciclo eleitoral, quando possíveis candidatos começam a se posicionar dentro dos seus partidos ou sondando outras legendas. A nossa observação a respeito das flutuações na intensidade do debate político sobre a reforma política ganha sentido, levando em conta estes marcos na vida político-eleitoral.

No gráfico 2 condensamos esta imagem, agregando o número de matérias publicadas na Folha de São Paulo nos 24 meses dos anos não eleitorais e eleitorais.⁶ À linha azul que marca a intensidade do debate, adicionamos barras cinza que representam uma avaliação sobre a aproximação do próximo pleito.

⁶ Por exemplo, o primeiro dado referente a janeiro do ano eleitoral representa a soma das matérias de janeiro 1994, janeiro 1996, janeiro 1998 etc. até janeiro 2012. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

Gráfico 2: matérias publicadas na Folha de São Paulo nos 24 meses dos anos não eleitorais e eleitorais



Uma segunda conclusão vai no sentido inverso. Projetos de reforma política que não obedecerem a esta periodicidade da vida política no Congresso brasileiro tem chance ainda mais reduzida de serem aprovadas. Uma discussão sobre reforma política no período eleitoral é movida por outros motivos; a sua contribuição para aprovar uma reforma política é quase impossível. A seguir, ilustramos o nosso ponto com um projeto bem sucedido que cumpriu esta exigência e outro no qual o *timing* indicou que a finalidade do debate tenha sido eleitoral.⁷

A reforma política como projeto de poder

Após a vitória eleitoral de FHC, em 1994, o governo iniciou um ambicioso programa de reformas estruturais na economia e na administração pública, muitas das quais dependentes de mudanças constitucionais. As

⁷ Este texto é parte de uma análise mais ampla sobre a reforma política no Brasil, no qual são incluídos outros aspectos como reformas que ocorreram antes de 1994, reformas iniciadas por outros atores como o TSE ou organizações da sociedade civil, ou reformas menores, com menos visibilidade.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

mudanças não realizadas durante a revisão constitucional seriam agora implementadas pelo caminho mais árduo de emendas constitucionais. As propostas de emenda constitucional (PECs) teriam que ser aprovadas nas duas casas separadamente, em duas sessões e com aprovação de maiorias qualificadas (três quintos). Para vencer esta barreira alta, o governo forjou maiorias amplas e estáveis nas duas casas do Congresso. Na avaliação dos especialistas, este processo foi bem-sucedido (Melo, 2005).

Enquanto as reformas econômicas, sociais e administrativas ficaram a cargo do governo, a reforma política, em um primeiro momento, era tratada pelo legislativo. No Congresso, duas comissões separadas (uma em cada casa,) cuidariam da negociação de reformas políticas. Porém, apesar de intenso debate e negociação, as reformas políticas não prosperaram. Após dois anos, o governo abandonou a estratégia inicial de deixar a reforma política a cargo do Congresso e priorizou a questão da reeleição, considerada chave para o projeto político do grupo no poder. A discussão sobre a emenda da reeleição foi separada em uma comissão especial, discutida e aprovada no curso de seis meses, entre novembro 1996 e junho 1997. A emenda constitucional no. 16, permitindo a reeleição dos ocupantes de cargos executivos para um segundo mandato, entrou em vigor em junho 1997, cumprindo o prazo constitucional de aprovação de um ano antes do próximo pleito, que seria realizado em outubro 1998.

O episódio mostraria que a mudança de regras do jogo do poder envolvendo os atuais ocupantes seriam extremamente desgastantes, e que sua aprovação dependeria da mobilização de todos os meios para vencer as diferentes táticas de obstrução pelos adversários. A negociação da emenda da reeleição envolveu convicções históricas sobre a necessidade de se limitar o poder dos governantes que poderiam colocar a máquina administrativa a serviço da reeleição. Por outro lado, a avaliação das perdas no campo da competitividade foram pesadas contra os possíveis benefícios da continuidade

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

dos governos, uma vez que o período de quatro anos era considerado insuficiente para implementar projetos políticos. Também havia interesses divergentes dentro do próprio campo governista, uma vez que potenciais candidatos nas eleições de 1998 tinham interesse em eliminar as chances dos atuais ocupantes de concorrer para a reeleição naquele pleito.

A aprovação da emenda da reeleição foi bastante conturbada, marcada por tentativas dos opositores de impedir a aprovação da emenda, de tentar postergar a aprovação para além da data limite para validade para as próximas eleições, ou recorrendo ao Supremo Tribunal Federal contra a validade da nova regra para o atual Presidente. O campo dos defensores da reeleição mobilizou, por sua vez, os recursos que estavam à disposição, desde a ameaça de excluir os Ministros dos partidos divergentes (PPB), até a (alegada) corrupção de legisladores para votar a favor da emenda. Durante a aprovação da emenda no Senado, estourou a denúncia pela Folha de São Paulo de compra de votos.

A emenda da reeleição mostraria a enorme dificuldade de aprovação de reformas políticas em um campo minado por fortes preferências por determinadas escolhas institucionais, por argumentos contraditórios a respeito de diferentes arranjos, e por interesses imediatos quanto ao impacto das reformas sobre o próprio grupo político. Os mecanismos de autoproteção embutidos na própria Constituição, com vários pontos de veto dentro e fora do Congresso e uma janela de tempo relativamente estreita para aprovação de reformas, eram as barreiras que futuras mudanças teriam que vencer. Até hoje, das grandes propostas nenhuma outra passaria por este funil.

O debate sobre a reforma política para responder aos escândalos

O governo Lula, quando assumiu a presidência em 2003, carregava o legado petista de reformar o sistema político. Enquanto os imperativos da Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

reforma do governo anterior eram a governabilidade e a eficiência, o Partido dos Trabalhadores enfatizava nas suas propostas de reforma política os valores da participação e da ética. Porém, similar ao governo FHC, as prioridades do governo de Lula no primeiro ano do mandato estavam no campo econômico e social: acalmar os mercados financeiros e iniciar os programas de combate à fome.

O impulso para um novo esforço para a reforma política chegou de forma inesperada. O caso Waldomiro, assessor da presidência e envolvido em um esquema de arrecadação ilegal de fundos para a campanha política, veio a público no início do segundo ano do mandato do Presidente Lula. O governo reagiu com a ressuscitação do debate sobre a necessidade da reforma política. O início do debate se deu atipicamente fora de época, no início do ano eleitoral, em um contexto onde o encaminhamento de soluções negociadas era pouco provável. O debate era uma resposta direta às acusações do regime. Outro indício do caráter instrumental desta iniciativa era a forte participação de membros do governo no debate.

Com a intensificação da crise do governo, o mesmo padrão se repetiria em 2005. Após as revelações, em maio 2005, que desembocariam no escândalo do *Mensalão*, o governo escalou o Ministro de Justiça, Marcio Tomaz Bastos, para elaborar um projeto de reforma, que seria tocado durante as poucas semanas que restaram antes do prazo para que novas regras entrassem em vigor, nas próximas eleições. As chances de aprovação eram reduzidas, devido aos prazos acima mencionados. A CCJ da Câmara aprovou os três pontos polêmicos (financiamento público, lista fechada e cláusula de barreira), percebendo no enfraquecimento momentâneo dos históricos adversários da proposta (PTB, PP e PL) uma chance única de vitória. Mas, a crise do *Mensalão* logo tomaria uma dimensão que não permitiu que a iniciativa do Ministro de Justiça, lançada em nome do governo, fosse para frente. Após o prazo decisivo de setembro, sem que as reformas entrassem em pauta no Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

plenário do Congresso, o debate sobre o tema recuou, para voltar novamente no auge da campanha eleitoral no ano seguinte. A discussão agora se concentrou na mídia e no espaço público. O PT e o próprio Presidente da República responderiam às acusações com o argumento institucional. A instrumentalização do debate sobre a reforma política também se evidencia na seguinte fala do Presidente Lula: "Não pensem que o erro de cada um é individual ou partidário. O que acontece são os acúmulos de deformações que vêm da estrutura política do nosso país".⁸

Além do *timing* diferente, a divisão dos diferentes grupos políticos em relação a propostas centrais da reforma política ficou mais nítida. Enquanto o governo anterior apostava na fidelidade e na cláusula de barreira, abandonando a ideia do financiamento público exclusivo, os representantes do PT colocaram em primeiro lugar a questão do financiamento da política. O programa petista de reformas incluiu a lista fechada, contrastando com a proposta do voto distrital, pauta do governo anterior. As propostas lançadas pelo governo também excluíram a questão da fragmentação partidária, que ameaçava aliados importantes entre os partidos pequenos de esquerda. Às dificuldades quanto ao cronograma apertado para negociar e aprovar reformas acrescentam-se divergências crescentes entre os campos políticos quanto ao conteúdo da reforma.

O debate sobre a reforma política e a politização da Constituição

Da breve análise acima, ganhamos a impressão que a intensidade do discurso público sobre a reforma está inversamente proporcional à viabilidade da sua realização. As chances de aprovação de reformas diminuíram em função de convicções políticas cada vez mais incompatíveis quanto ao conteúdo das reformas e os riscos para interesses políticos imediatos. Por

⁸ Folha de São Paulo, 24 de julho de 2006.
Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

outro lado, o clamor sobre a necessidade de reformas políticas como pressuposto para produzir representantes honestos e políticas satisfatórias se intensificou. Poderíamos concluir com Rodrigues que “político, quando não tem o que fazer, defende a reforma política”.⁹ Mas creio que a situação é mais dramática.

O debate sobre a reforma política mudou de figura. Ela saiu do campo da negociação entre lados opostos para entrar na arena do discurso para a própria clientela política. As transgressões no mundo político, incluindo comportamentos tão distantes como a troca de partidos, o caixa 2 de campanha ou licitações fraudadas, tem uma origem em comum: os desajustes no arcabouço institucional da política. A discussão sobre a reforma política leva a uma politização das regras do jogo político. Quando não voltada para mudanças concretas, ela apaga a linha divisória entre a disputa e negociação política e o acordo básico sobre as regras desta disputa.

É assim que a classe política aprendeu e traduziu o bordão do novo institucionalismo na ciência política no seu discurso. O discurso sobre a reforma política que ganhou intensidade, segundo os dados levantados, deslegitima os atores eleitos e as suas ações. Os representantes políticos estão ao mesmo tempo desculpados e deslegitimados, por terem emergido de regras institucionais torpes.

A dificuldade de negociar e aprovar acordos sobre a reforma política dentro das regras previstas e no tempo escasso que o ciclo político–eleitoral permite, levou uma série de lideranças políticas a aumentar a aposta. A sugestão de uma Assembleia Constituinte específica para realizar a reforma política estende a crítica às instituições às regras para a mudança da Constituição. Independente da viabilidade jurídica deste procedimento (da Assembleia Constituinte), a proposta aponta claramente para uma politização das instituições e das regras do jogo democrático.

⁹ Folha de São Paulo, 19 de novembro de 2006.
Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

Temos fortes indícios que a discussão sobre a reforma política, quando mais ela se afasta de propósitos concretos de mudanças específicas, se torna uma *self-fulfilling prophecy*. Quanto mais ela critica os arranjos institucionais vigentes, mais ela obstrui o seu funcionamento. Vide o exemplo do caixa 2 de campanhas. Mesmo admitindo que possam existir outros modelos de financiamento de campanha melhores, nada impede que doadores e candidatos nas eleições cumpram as leis vigentes. A discussão sobre a reforma política coloca o valor de jogar pelas regras e fiscalizar as regras em segundo lugar. Outra vítima do debate sobre as grandes reformas são os esforços de aperfeiçoamento do sistema político atual, por ajustes pontuais. Avanços como a divulgação do nome dos doadores de campanhas durante o processo eleitoral (2012), passam despercebidos ou são considerados remendos desnecessários enquanto a “grande reforma” que resolverá os problemas estruturais não vier.

Referências

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados* - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp. 845 - 889.

A REFORMA POLÍTICA E SUA REPERCUSSÃO NA MÍDIA

Cláudio Gonçalves Couto
Fundação Getúlio Vargas – SP (FGV)
✉ claudio.couto@uol.com.br

Resumo: O tema da reforma política tem constantemente sido apresentado, a cada nova crise, a cada novo escândalo é bastante clamado pela mídia, pelas organizações e pela sociedade civil. Ao verem nela uma chance de resolução dos problemas encontrados no sistema político brasileiro. Mas quais são as implicações dessa repercussão, suas consequências e a efetividade desse clamor.

Palavras-chave: reforma política, mídia, sistema político, Congresso Nacional, organizações da sociedade civil.

Abstract: The political reform issues have always been discussed at each new crisis. At each new scandal it is quite claimed by media, by the social and political organizations and by civil society because it is believed to be the solution of the problems found at the Brazilian political system. But what are really the implications of this impact, its consequences and the effectiveness of this clamor.

Keywords: political reform, media, political system, national congress, civil society organizations

A cada nova crise política ou mal-estar gerado por um novo escândalo, reascende na mídia a discussão sobre a “reforma política”. Também a cada novo indício de que o sistema não funciona tão bem como apregoam muitos de seus estudiosos, surge o clamor pela “reforma política”. Esse clamor cíclico, além de sua repercussão de mídia, encontra acolhimento junto a organizações da sociedade civil. Entidades como a CNBB e a OAB têm-se posicionado a favor de uma “reforma política”, por verem nela o instrumento de superação das mazelas de nosso sistema político¹.

¹ “CNBB e entidades entregam documentos sobre Reforma Política à Câmara dos Deputados”, 10/09/2013, disponível em <http://www.cnbb.org.br/site/imprensa/noticias/12779-cnbb-e-entidades-entregam-documentos-sobre-reforma-politica-a-camara-dos-deputados>. Também “Reforma Política: OAB articula mobilização nos estados”, 18/09/2013, disponível em <http://www.oab.org.br/noticia/26121/reforma-politica-oab-articula-mobilizacao-nos-estados>. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.20-25, Out. 2013.

No caso particular da entidade episcopal, ela aparecia como a ponta de lança de uma ampla “Coalizão Democrática pela Reforma Política e Eleições Limpas”, a qual congrega “a Comissão Brasileira Justiça e Paz, OAB, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Plataforma dos Movimentos Sociais, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Central Única dos Trabalhadores, UNE, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs e a Frente Parlamentar pela Reforma Política”. Num projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, essa coalizão de entidades defendeu posições específicas, relativas a mudanças na forma como se realizam as eleições proporcionais, e também no que concerne ao financiamento de campanhas, proibindo doações de pessoas jurídicas e impondo limites reduzidos de financiamento às pessoas físicas (cerca de um salário mínimo).

Se, contudo, no caso das entidades o tema da reforma política ganhou substância e conteúdo específico, focando-se em temas relativos ao processo eleitoral, o mesmo não vale para o amplo debate em torno da “reforma política” promovido pela grande mídia. Neste caso, a expressão frequentemente surge como um mantra enunciado sempre que se precisam encontrar soluções para problemas notados na operação de nossa democracia, mas não se sabe exatamente como fazê-lo. Assim, se explode um problema de corrupção, surge o clamor vago por uma “reforma política”. Se mobilizações se iniciam nas ruas ou pela internet, pergunta-se se não seria o caso de fazer uma “reforma política”.

O grave desse clamor sem conteúdo específico propiciado pela mídia – sobretudo pela voz e pela pena de seus comentaristas e colunistas –, é que ele abre espaço para qualquer coisa. De forma similar à anedota do comensal que não sabe cozinhar, mas nota o gosto ruim da sopa, setores da imprensa clamam por uma mudança da receita, sem, contudo definir quais ingredientes

ou qual modo de preparo deveria ser substituído. Posta a coisa nestes termos, duas consequências opostas aparecem como desfechos possíveis. Por um lado, abre-se espaço para qualquer tipo de mudança – mesmo que seja para pior. Por outro, mobilizam-se os atores políticos para mudar algo, mas como não há consenso entre eles, a “reforma política” frustra-se repetidamente e, assim, aumenta o desalento, diante da percepção (reforçada pela mídia) de que o sistema não se autorreforma.

Como as frustrações são constantes (devido aos reiterados impasses sobre o tema), e problemas continuam a surgir (por que, de fato, há imperfeições em nossa democracia), ciclicamente o tema da reforma política volta à baila. Isso foi bem notado por Bruno Speck, que num manuscrito ainda não publicado² notou que ciclicamente, tal qual nas revoluções astrais, o tema emerge no horizonte da imprensa. Observando a ocorrência do assunto no jornal *Folha de S. Paulo*, Speck verificou que a discussão sobre os temas da reforma política advém de forma mais intensa nas primeiras metades dos anos não eleitorais. Em princípio, faz todo o sentido que seja assim, afinal nossa Constituição exige que qualquer mudança da legislação eleitoral ocorra a pelo menos um ano da realização do pleito para que tenha efeito imediato, o que torna inócuas no curto prazo mudanças feitas posteriormente à data-limite³.

Todavia, pode-se questionar que apenas façam sentido e mereçam atenção reformas políticas que tenham validade para a eleição subsequente. Em primeiro lugar, nem toda reforma política precisa incidir necessariamente sobre o processo eleitoral, de modo que mudanças feitas a menos de um ano das eleições ainda assim seriam úteis, já que versariam sobre outros aspectos de nosso ordenamento político. Se considerarmos algumas das principais

² Speck, Bruno. “A astronomia da reforma política”, outubro de 2013. Disponível em http://www.academia.edu/4701960/Bruno_Wilhelm_Speck_A_astronomia_da_reforma_politica_no_prelo.

³ “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.20-25, Out. 2013.

reformas do ordenamento político-institucional brasileiro ocorridas, mas que normalmente não são lembradas pela imprensa como “reformas políticas”, veremos que é mesmo este o caso. Temos como exemplos: a Emenda Constitucional de revisão nº 5, de 1994, que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos, fazendo coincidir as eleições presidenciais, congressuais e estaduais; a emenda constitucional 32, que mudou o rito de tramitação das medidas provisórias; a emenda constitucional nº 45, que reformou o sistema de justiça – entre outras.

Em segundo lugar, mesmo que algumas mudanças institucionais não tenham vigência imediata, ainda assim elas podem ser relevantes. É este o caso da Emenda Constitucional nº 52, de março de 2006, que desobrigou os partidos de vincularem suas coligações eleitorais nos estados àquelas feitas no plano nacional, como lhes havia sido imposto pelo TSE e pelo STF, na esdrúxula decisão que houvera estabelecido a “verticalização” das coligações eleitorais. Como tal emenda apenas foi aprovada em março de um ano eleitoral (e as eleições ocorrem em outubro), não teve efeitos já para aquele pleito, mas valeu para o subsequente. Essa, mais do que uma reforma política, foi uma contrarreforma realizada em reação à intromissão do judiciário no processo de elaboração normativa atinente à disputa eleitoral⁴. Também a chamada “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135, de junho de 2010) não valeu já para as eleições daquele ano, embora a dúvida judicial a esse respeito tenha provocado alguma confusão no pleito.

É interessante que tais mudanças raramente sejam lembradas pela imprensa como reformas políticas, embora seja justamente isto. Talvez tal esquecimento ocorra pelo fato de que a atenção da mídia com respeito a temas de reforma institucional tenha-se centrado cada vez mais em questões

⁴ Esse e outros casos são muito bem estudados por Vitor Marchetti em *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André: UFABC, 2013.
Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.20-25, Out. 2013.

atinentes ao jogo eleitoral imediato. Mesmo o atual embate congressual em torno do assim chamado “orçamento impositivo”, embora mobilize a atenção da mídia, não é reconhecido por ela como dizendo respeito a uma possível reforma política. E isto apesar de alterar substancialmente um elemento importante do arcabouço institucional que baliza as relações entre Executivo e Legislativo em nosso presidencialismo de coalizão.

Por outro lado, não se pode imputar unicamente à desatenção da imprensa a centralidade que determinados assuntos têm tido no debate público, enquanto outros são relegados a segundo plano ou simplesmente não reconhecidos como parte de uma pauta que também é de reformas políticas-institucionais. De fato, há problemas sérios no funcionamento de nossas instituições eleitorais, com especial destaque para a questão do financiamento de campanha. As campanhas eleitorais são muito caras e frequentemente têm-se notícias de novos escândalos. Ao mesmo tempo, os eleitores indicam ter muito pouca identificação com seus representantes eleitos e mal se lembram de quem são eles, com consequências sérias para o processo de responsabilização.

Contraditoriamente, contudo, quando avança o debate no Congresso sobre mudanças no ordenamento institucional, esse avanço é percebido como insuficiente e frequentemente desdenhado. Assim, mudanças incrementais na legislação eleitoral são jocosamente chamadas de “minirreforma eleitoral”. Isso se deve a um entendimento difuso acerca de reformas de um modo geral (a tributária se encaixa na mesma lógica), segundo o qual ou bem se fazem amplas mudanças, ou qualquer outra coisa é insuficiente e mais uma demonstração de posições refratárias. Assim, embora a imprensa noticie a existência dos impasses entre os partidos, eles raramente são notados como divergências legítimas e naturais num assunto que, afinal, diz respeito às regras de competição entre lideranças e partidos. Alimenta-se, assim, um novo ciclo

de desalento, que deverá levar a um novo ciclo de demandas pela “reforma política”.

Referências

- SPECK, B. *A astronomia da reforma política*. No prelo
- MARCHETTI, V. (2009) A judicialização da competição política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, p.422-450, nov. 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DIREITO ELEITORAL CONTRA O INIMIGO

Rodolfo Viana Pereira
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
✉ rvianapereira@gmail.com

Resumo: O ensaio critica a recente minirreforma eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, por se tratar de mais uma medida legislativa pontual que, ao focar na limitação da propaganda e dos gastos de campanha, deixa de enfrentar o grave problema da desigualdade na arrecadação e na alocação dos recursos. Sustenta-se que a iniciativa estimula, uma vez mais, a lógica restritiva e punitiva na regulação da Política que, em última instância, favorece a assimetria nas disputas, em benefício das candidaturas mais abastadas.

Palavras-chave: minirreforma, Congresso nacional, tribunais eleitorais, regulação política

Abstract: The essay criticizes the new electoral mini-reform under process at the National Congress since it is just another punctual legislative measure focusing only on advertising time limit and limit on campaigns expenses it fails to address the serious problem of electoral campaign disparity at collection and allocation of funds. This initiative encourages, once more, a limitative and punitive logic at the political regulation resulting in the asymmetry on the disputes that only benefits richest parties.

Keywords: mini-reform, National Congress, electoral tribunals, political regulation

Há uma interessante polarização entre os criminalistas, alguns a sustentar o Direito Penal Máximo e outros a bradar pelo Direito Penal Mínimo. Os primeiros, em regra, flertam com os postulados da tolerância zero, do intervencionismo e da restrição de direitos. Não raro, descambam para a desnaturalização da pessoa, convertendo-a, simbolicamente, em inimigo, contra o qual são justificadas estratégias jurídicas e políticas agressivas de combate.

Algo semelhante paira sobre a regulação da política no Brasil, em especial se focarmos as recentes reformas eleitorais. O candidato é o inimigo contra o qual é preciso armar barricadas e flexibilizar direitos. As motivações

são bem conhecidas: diminuir o abuso de poder econômico nas campanhas, lutar pela moralidade no exercício do mandato, velar pela isonomia das candidaturas.

Instigado pela força das circunstâncias, o Legislador fez surgir, desde meados dos anos 2000, leis altamente restritivas em matéria de propaganda eleitoral, arrecadação e gastos de recursos e registro de candidatura. Em reforço, os Tribunais Eleitorais desenvolveram, por sua vez, uma jurisprudência bélica a apontar na direção da restrição, da limitação, da contenção.

Se o imaginário coletivo justifica caudalosamente esse novo estado de coisas, as análises mais acuradas insistem em romper o óbvio. É que, apesar dos avanços quanto ao controle dos gastos de campanha, pouco ou nada se fez em relação ao modelo de arrecadação de recursos.

Proíbem vários tipos de propaganda. Instituíram uma apertada malha de procedimentos de auditoria das contas. Criaram vários mecanismos de inelegibilidade. Não obstante, a principal assimetria resta incólume: a entrada de recursos e sua distribuição entre os candidatos permanecem absurdamente desiguais, pois atendem à lógica estratégica dos fortes grupos econômicos doadores.

Por outras palavras, de nada adianta apertar o cerco quanto ao dispêndio quando a desproporção na arrecadação e na alocação do dinheiro continua a matar o princípio da isonomia das disputas. No fundo, esse modelo de regulação – o Direito Eleitoral Máximo – prejudica muito mais o candidato pobre que o candidato abastado.

As eleições proporcionais para vereadores e deputados exemplificam bem o ponto. A nossa “lista aberta” estimula a proliferação das candidaturas individuais, cada uma constituindo célula isolada de captação e gastos de recursos. Assim, o sucesso da empreitada individual atende à lógica do “cada um por si e todos contra todos”.

Fácil concluir que os candidatos com poucos recursos são estimulados a gritar desesperadamente por migalhas de visibilidade (o muro, o santinho, o cartaz, o cavalete), enquanto os competidores privilegiados usam, além desses recursos, outros inacessíveis ao resto, como a farta contratação de cabos eleitorais e o uso diferenciado do horário eleitoral gratuito¹.

Nesse contexto, a nova minirreforma eleitoral aprovada recentemente no Senado (PL n. 441), continua a insistir no paradigma equivocado². Apesar da boa intenção, firme no propósito de dar resposta rápida às manifestações, é criticável no que toca à insistência em continuar a tradição da limitação dos gastos, via restrição da propaganda e (insípida) diminuição do tempo de campanha.

O slogan continua a ser: “muitas proibições no varejo, grandes permissões no atacado”. O Projeto de Lei cuja votação está prestes a ser encerrada na Câmara institui nova bateria de vedações em matéria de propaganda (bens particulares e cavaletes), nova burocratização das campanhas (cria metodologia para aferição de decibéis dos carros de som!) e tangencia uma visão controladora da internet (a contratação de grupos de pessoas para campanhas online pode virar crime e ficam proibidas as meras enquetes e sondagens espontâneas).

Na prática, o efeito tende a ser o inverso do pretendido: mais uma norma que, em matéria de propaganda, dificulta as candidaturas com poucos recursos, facilitando as economicamente destacadas. Simples assim: o horário eleitoral, esse implacável devorador de reais, terá ainda mais impacto junto ao eleitorado.

¹ Não surpreende, pois, que, a despeito de toda legislação e jurisprudência restritivas, os gastos de campanha continuem aumentando significativamente.

² Na data da conclusão deste ensaio, a situação formal da tramitação da minirreforma encontrava-se no seguinte ponto: o Projeto de Lei foi recebido na Câmara sob o n. 6397/2013 e seu texto principal foi votado e aprovado em sessão do dia 16.10, tendo restado destaques a serem votados na sessão do dia 22.10. Posteriormente, o projeto voltará ao Senado. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.26-30, Out. 2013.

Sobre o sistema arrecadatório nada foi dito. Quer dizer, no Senado, admitiu-se a doação por empresas controladas por concessionárias e permissionárias de serviço público, mas a votação do texto principal na Câmara resultou na supressão do dispositivo autorizador. No fundo, perdeu-se a grande oportunidade de realizar um ajuste pontual de grande impacto estrutural: limitar o teto de doação das empresas a valores nominais, acabando com a doação vinculada a percentual de faturamento.

É preciso dizer que o projeto tem alguns pontos positivos: mantém a validade da filiação partidária mais recente em caso de dupla filiação, prevê prazo máximo de 20 dias antes da eleição para substituição de candidatos proporcionais e majoritários (salvo falecimento), define melhor a destinação das sobras de campanha para os distintos órgãos partidários (municipal, estadual e nacional), limita a contratação de cabos eleitorais e transforma a boca de urna em ilícito cível, punido com multas elevadas.

No balanço das contas, a nova minirreforma eleitoral inaugurada no Senado é, apesar de bem intencionada, uma pílula diversionista. Na Câmara, o quadro geral não foi modificado, uma vez que o texto principal foi aprovado em sessão do dia 16 de outubro, aguardando-se apenas a votação dos destaques pontuais para a sessão do dia 22 de outubro.

Se publicada nesses moldes, será mais uma lei de ocasião a se unir à dispersa malha legislativa eleitoral, sem impactos relevantes. Na tentativa de dar alguma resposta, o Senado, e também a Câmara, acabaram por dar resposta nenhuma.

Enquanto isso, as novas eleições se avizinham. Às armas!

Referências

CAMPOS, Mauro Macedo. *Democracia, partidos e eleições: o custo do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon e FERRAZ, Alexandre Sampaio. *As Distorções do Financiamento de Campanhas*. Acessível em <http://reformapoliticaufmg.wordpress.com/2012/04/10/as-distorcoes-do-financiamento-de-campanhas>.

BAKES, Ana Luiza e SANTOS, Luiz Cláudio Pires dos. Gastos em Campanhas Eleitorais no Brasil. In *Cadernos Aslegis*, n. 46, maio/ago. 2012.

O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO - O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

Bruno.Dallari

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

✉ brunodallari@uol.com.br

Resumo: *Em discussões recorrentes sobre reforma política um dos temas abordados é a continuidade da obrigatoriedade do voto. O voto facultativo vem sendo defendido como um direito do cidadão a participar ou não do processo eleitoral. Porém é importante perceber que o cidadão é responsável pelo Estado e que o voto obrigatório é dever do cidadão.*

Palavras-chave: *reforma política, voto obrigatório, voto facultativo, Estado*

Abstract: *In recurrent discussions about political reform, one of the themes addressed is the mandatory voting. Optional voting has been understood as citizen rights to participate or not at the electoral process but every common citizen is also responsible for the State and the mandatory voting is one of citizen's duties.*

Keywords: *political reform, compulsory voting, voting optional State*

A adoção do voto facultativo está entre os itens recorrentemente colocados na pauta da reforma política. O voto facultativo é defendido eventualmente com base num princípio: o direito do cidadão decidir se quer ou não votar, como acontece nas democracias maduras. Mais frequentemente, no entanto, a motivação aparece como resposta a uma questão conjuntural: o voto facultativo permitiria que se rejeitassem em bloco todos os políticos, que tornasse possível ao cidadão se recusar a participar de um processo no qual ele é lesado no final. Contrariando essas suposições, no nosso entendimento, tanto por razões de princípio, como por razões pragmáticas, faz sentido que o voto seja obrigatório. É tão mais importante expor esse ponto de vista na medida em que a sustentação feita pelos próprios defensores do voto obrigatório parece às vezes frágil e pouco convincente.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.31-40, Out. 2013.

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

O argumento de princípio em favor do voto facultativo é fundamentalmente um argumento liberal: votar é um direito, que pode ou não ser exercido pelo cidadão; a obrigatoriedade do voto é uma imposição autoritária incoerente e incompatível com um Estado verdadeiramente democrático. O direito de não votar seria da mesma ordem que o direito de não viajar ou de não andar de bicicleta - uma escolha de ordem privada do cidadão, que só lhe concerne pessoalmente. O Estado estaria excedendo das suas prerrogativas ao se imiscuir numa decisão do cidadão que releva apenas à sua consciência.

A doutrina liberal assume a precedência lógica e cronológica do cidadão sobre o Estado, como se houvesse antes e desde logo os cidadãos e que estes decidissem constituir um Estado, que seria, portanto, produto de um acordo estabelecido entre eles. O Estado, assim concebido, seria definido a partir de um papel instrumental: ele existiria para resolver certos problemas, para encaminhar certas questões de interesse geral, para atender a demandas da cidadania. O cidadão seria e se manteria anterior e exterior ao Estado. Ora, tanto lógica, quanto cronologicamente, é o inverso que se dá: é o Estado que constitui os cidadãos enquanto tais, que não pré-existem a ele. O que confere ao Estado a prerrogativa de estabelecer deveres e responsabilidades específicas para o cidadão, em nome do interesse superior da coletividade que o engendra.

É este o fundamento que autoriza o Estado a obrigar os jovens a prestar o serviço militar, a caracterizar como crime a omissão de socorro, a obrigar os pais a colocarem seus filhos na escola, a obrigar o uso do cinto de segurança, a obrigar as pessoas a pagarem impostos. É dessa ordem o voto obrigatório - um dever do cidadão em relação ao Estado de que participa. Não há nenhuma anomalia nessa obrigação; ela não perverte, nem discrepa de tudo o que está estabelecido e implicado na relação do Estado com o cidadão numa

sociedade democrática. O Estado não é uma empresa prestadora de serviços ao cidadão, mas o fundamento de sua existência cívica e o ambiente de sua atuação e vivência na pólis - política, por definição. Não há nada de errado em que lhe seja cobrada a participação nas eleições como votante, entre outras e várias cobranças possíveis. Que se espere uma relação unilateral na qual o Estado funcione como provedor e “atenda” o cidadão, sem uma contrapartida de responsabilidade, é um aspecto da ideologia da nossa época, que cabe criticar, este sim, como uma anomalia.

O dever de votar em eleições consiste no dever de se manifestar a respeito da formação do governo para cada novo mandato. E como deve proceder o cidadão que não quiser se manifestar sobre o assunto? Ele pode votar em branco ou anular o voto. Mas, argumenta-se, votar em branco ou anular o voto não é o mesmo que não votar? Nesse caso, não seria mais fácil e mais verdadeiro que o cidadão pudesse se manifestar simplesmente não indo votar? Este é um dos argumentos usado pelos defensores do voto facultativo. Apontam eles o fato de que o grande número de votos brancos e nulos acusa um desinteresse pela eleição que seria mais bem expresso pela abstenção e torna inócua a obrigatoriedade do voto, que, nesses casos, não se traduz numa escolha política específica do tipo que daria maior consistência ao resultado, muito pelo contrário.

Ocorre que a abstenção não é necessariamente equivalente a um voto em branco ou nulo. Ao votar em branco ou nulo, o cidadão está declarando expressamente, no âmbito de um processo formal, que não deseja nenhuma das alternativas oferecidas. Já a interpretação da abstenção está totalmente em aberto e pode significar muitas coisas diferentes: que o cidadão rejeita as alternativas oferecidas ou até que rejeita o sistema democrático em bloco, mas também que se esqueceu de votar ou que não pôde ir por qualquer razão fortuita. O voto em branco ou nulo expressa um ponto de vista, um

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

posicionamento; a abstenção não. O voto responsabiliza o cidadão ou, mais exatamente, o conjunto da cidadania, pelo resultado do processo eleitoral, qualquer que venha a ser. Ora, é exatamente se desresponsabilizar dos resultados o que desejam os defensores do voto facultativo. Esperam que o cidadão possa dizer: “Eu não votei, eu não tenho nada a ver com este governo”. No entanto, num regime democrático, o cidadão é sempre responsável pelo Estado, mesmo que não tome conhecimento dos assuntos do Estado - até mais ainda nesse caso.

Muitos defensores do voto obrigatório o sustentam como uma questão de “educação política”, como um meio de induzir o cidadão a refletir sobre a gestão da coisa pública, a se conscientizar sobre o seu pertencimento a uma comunidade, a participar da vida pública, a assumir como seus os assuntos referentes à constituição e ao funcionamento do Estado, o que ele não faria se, num dado momento, essa reflexão não fosse requerida concreta e especificamente dele, na forma do voto obrigatório. A obrigatoriedade do voto seria um motor da consciência política do cidadão. Isso não deixa de ser verdade, mas assumir o voto obrigatório como um expediente de educação cívica fomentador da consciência política é estar aquém do comprometimento que se espera que o cidadão assuma em relação ao Estado. O argumento sugere que, uma vez concluída esta educação cívica, o voto facultativo poderá então, finalmente, ser adotado, como acontece nas democracias maduras, que seriam uma referência como meta desejável para esse quesito.

O entendimento de que a consciência política no Brasil “ainda” é muito precária para o voto facultativo supõe que um dia, quando a consciência política do povo brasileiro estiver definitivamente estabelecida, poderemos então adotar o voto facultativo. Historicamente, a universalização do direito de voto foi uma conquista - foi preciso derrubar regimes monárquicos e autocráticos e, mesmo depois disso, o voto foi censitário, por

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

muito tempo e em todas as democracias, excluindo os pobres; só depois ele foi facultado às mulheres, aos analfabetos etc. Como os cidadãos lutaram pelo direito de votar, jamais ocorreu aos legisladores europeus que eles precisassem ser obrigados a isso. Mas esse cenário está mudando e os governos europeus têm assistido crescentemente a crises de legitimidade que podem requerer uma reconfiguração do sistema. Que fazer se os cidadãos se recusam a participar de eleições e rejeitam os seus resultados, esvaziando a legitimidade e a autoridade de seus governos? Talvez não venha a ser adotado especificamente o voto obrigatório, mas algum dispositivo que adense o valor da manifestação de quem aderiu ao procedimento formal de consulta estabelecido, compelindo os demais a assumirem sua auto-exclusão do processo de escolha democrática. Como quer que venha a ser, se a Europa não adota o voto obrigatório, não é necessariamente porque esta questão “já foi superada”, mas talvez porque ainda não tenha sequer sido colocada.

Curiosamente, os argumentos “educativos”, relativos ao “grau de consciência política” do cidadão brasileiro, são usados também contra o voto obrigatório. Uma pesquisa feita pelo Data Folha mostra que o voto facultativo é defendido por 72% dos eleitores com nível superior em contraste com 42% dos que tem só o ensino básico, do que se induz que ele corresponderia a um ponto de vista intelectualmente mais esclarecido ou sofisticado. Não é necessariamente o caso. Esse dado pode falar mais da ideologia das classes superiores do que apontar para a referência de um pensamento político mais elaborado. De fato, a interpretação pode ser a oposta: como há uma correlação entre renda e escolaridade, os menos escolarizados são também os mais pobres, em cuja vida o Estado tem uma importância relativa muito maior, por todas as razões. Dessa condição pode decorrer que eles tenham um sentido maior de comunidade, local e nacional, e perceber o caráter compulsório do voto como índice ou componente natural desse

pertencimento. Para um indivíduo das classes superiores é mais fácil se descomprometer do Estado, já que o sistema social funciona efetivamente a favor dele, independente da presença do Estado, talvez até melhor sem ele. Nesse caso, a suposta “consciência política” seria, na verdade, um aspecto da consciência de classe.

A enunciação de princípios é sempre feita em nome de valores gerais e universais, mas dificilmente deixa de partir de um sujeito historicamente bem localizado e suficientemente identificável. Por trás da reivindicação do “direito a não votar” pode-se pressentir o vulto do cidadão-consumidor, típico da pós-modernidade: para ele, a obrigatoriedade do voto seria equivalente à obrigatoriedade a consumir certo produto ou frequentar um certo supermercado e o direito a não votar corresponderia ao direito a não consumir o tal produto e a não fazer compras naquele supermercado. Recusam-se os políticos em oferta como se recusa todas as marcas de sabão em pó: “Não quero nenhum!”. O mau fornecedor é punido para forçar a melhoria do serviço ou o aparecimento de um fornecedor melhor. O propósito é criar um impasse até que o mercado resolva fazer algo para que o consumidor seja atendido decentemente. Infantilizado, o cidadão-consumidor, cada vez mais consumidor e menos cidadão, espera que “alguém faça alguma coisa” para atender à sua insatisfação - como uma criança birrenta. No entanto, como, apesar das expectativas, o Estado e o sistema político não são o pai ou a mãe deste cidadão, ninguém vai fazer nada. Muito pelo contrário, o sistema se acomodará à nova realidade, até com muito mais facilidade. Quem não estiver gostando, que fique de fora: não é o que estão propondo? Não é esta a lógica do mercado, eleitoral ou qualquer outro? A consequência será a auto-exclusão desses cidadãos, não só do processo eleitoral, mas, em larga medida, da própria cidadania, no sentido mais denso da expressão.

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

Esse espírito transparece na campanha pelo voto facultativo veiculada na internet (busque no Google por “voto facultativo” e confira as imagens). Assumidamente, a campanha não é pelo princípio geral do voto facultativo, mas contra os políticos corruptos que supostamente se beneficiam do voto obrigatório. Adotar o voto facultativo seria uma forma de puni-los ou mesmo de coibir o seu aparecimento. Assim, por exemplo, um cartaz mostra a imagem de um palhaço dizendo: “Voto obrigatório: Eleitor - um palhaço na mão dos políticos”. Outro diz: “Visto que não concordo com a obrigatoriedade do voto e ter de escolher o político menos pior, voto nulo”. Várias charges mostram políticos caricaturalmente corruptos obrigando eleitores a escolherem um entre eles. Um texto pede que se acabe com a “reserva de mercado” desses políticos em relação aos eleitores abolindo o voto obrigatório.

Como exatamente essa campanha espera que a adoção do voto facultativo melhore a política brasileira? Espera ela que, envergonhados e constrangidos, os políticos resolvam melhorar seu comportamento? Ora, para os políticos corruptos, quanto menos gente atenta participar do processo eleitoral, melhor. Sempre haverá quem vote neles, por uma razão ou por outra - para esse efeito, quanto menos exigente o eleitorado melhor. Mas, e os candidatos sérios, não entrarão para substituir os “rejeitados”? Provavelmente não, inclusive porque a vida deles ficará muito difícil. Estes sim, terão agora não só que convencer o eleitor a votar neles, mas a votar, para começo de conversa. Com menos recursos, sem estrutura, sem flexibilidade política para fazer acordos espúrios, esses candidatos ficarão inteiramente dependentes de sua atuação pessoal, não podendo contar com a disposição - motivada pelo voto obrigatório - do eleitor que esteja à procura deles. A luta vai ficar desigual. Se atualmente essas candidaturas já estão fortemente desestimuladas a se apresentar, a adoção do voto facultativo tornará ainda menos provável a

eleição de qualquer um deles. Ao invés de qualificar o conjunto dos quadros políticos do país, o voto facultativo vai desqualificá-lo de uma vez. Só vai conseguir entrar quem fizer parte de algum “esquema”. A ideia de que o voto facultativo acabaria com a “reserva de mercado” dos políticos e que estes teriam que, para começar, convencer o eleitor a votar, se voltará contra quem espera que essa medida crie um filtro mais rigoroso quanto à qualidade dos candidatos e dos eleitos. Ficarão os piores.

A ingenuidade de fundo dessa campanha consiste em supor que “os políticos” perfaçam uma entidade única, orgânica e solidária, à qual cabe combater em bloco, como uma praga. “Os políticos” não são pessoas do mal que resolveram se unir para tomar de assalto o aparelho de Estado. São gerados pelo sistema e, mais profundamente, pelo próprio pacto social vigente no Brasil de hoje. Se todos “os políticos” atuais forem eliminados, em pouco tempo esse mesmo sistema gerará outros idênticos que lhes ocuparão o lugar, desempenhando os mesmos papéis e praticando os mesmos malfeitos. Não há soluções técnicas para problemas políticos. O voto facultativo, como dispositivo legal eleitoral, não vai resolver a inconsistência de base constitutiva da política brasileira. Não vai resolver, mas pode dificultar que se resolva, ao fragilizar o vínculo que caracteriza a responsabilidade do cidadão perante o Estado.

Ainda, para medir as possíveis consequências da adoção do voto facultativo é preciso considerar o cenário no qual seja eleito um candidato repudiado por grande parte da cidadania, numa eleição com um número considerável de abstenções. Nessa circunstância, o cidadão que não compareceu às eleições vai ter o espírito esportivo democrático de admitir que mesmo assim o candidato eleito é o legítimo vencedor e ocupante do cargo a que concorreu? A história diz que não. No Brasil, isso aconteceu com Juscelino - um dos argumentos dos que queriam lhe negar a posse era que ele

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

tinha sido eleito com meros 30% dos votos. Foi para evitar esse tipo de incerteza quanto à legitimidade que De Gaulle instituiu o voto em dois turnos nas eleições presidenciais francesas. Nos EUA, acontece frequentemente de resultados de eleições presidenciais serem contestados quanto à representatividade quando o vencedor recebe o voto de apenas 25% dos eleitores possíveis, em eleições nas quais o comparecimento às urnas fica em torno de 50% (do total de eleitores possíveis). Como o voto é facultativo e os eleitores não votaram porque não quiseram, eles deveriam assumir que estavam, de antemão, chancelando como legítimo o resultado das eleições, qualquer que fosse. Mas não é o que acontece. Os cidadãos não são consistentes a esse respeito, e também a muitos outros. O voto obrigatório enquadra os esquecidos - quem efetivamente quiser recusar todos os candidatos pode votar em branco ou nulo.

A ideia de que a abstenção maciça dos eleitores poderia caracterizar a rejeição do eleito e criar um vácuo político a partir do qual, “aí sim!”, a cidadania tomaria as rédeas de seu destino é uma fantasia perigosa, que às vezes acompanha o argumento pelo voto facultativo. Quem preenche esse tipo de vácuo são pessoas ou grupos predispostos a ocupar o poder em nome de interesses ou ideologias específicos e não “pessoas do bem” que espontaneamente resolveriam cuidar do interesse geral. A deslegitimação dos processos eleitorais sempre se dá em detrimento da cidadania, nunca em benefício dela.

O voto facultativo traz embutida uma atitude anti-política que contribui para aumentar a inconsistência das nossas já inseguras instituições, aumentando a margem para manipulações e interferências perversas de todos os tipos e fazendo com que a legitimidade do Estado esteja sempre em suspenso e dependa cada vez mais de expedientes locais e temporários e não de um vínculo de pertencimento consistente e permanente com a cidadania,

BRUNO DALLARI
O CIDADÃO É RESPONSÁVEL PELO ESTADO-
O SENTIDO DO VOTO OBRIGATÓRIO

que é o que se espera alcançar. Aproximar o Estado da cidadania requer mais e não menos comprometimento por parte do cidadão, requer que o cidadão assuma a responsabilidade pelo Estado - é o sentido maior do voto obrigatório.

Referências

BELINKY, Aron. *Consumo, cidadania e construção da democracia no Brasil contemporâneo: observações e reflexões sobre a história do Idec*. 2010. Dissertação de Mestrado. FGV, São Paulo. 2010.

VOTO COMPULSÓRIO: A DESIGUALDADE NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Ednaldo Ribeiro

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

✉ ednaldorip@uol.com.br

Resumo: *Discutindo a pertinência da obrigatoriedade do voto nas democracias contemporâneas, o artigo elenca alguns motivos para a sua manutenção no cenário nacional, principalmente em razão de uma persistente estratificação social da participação política. O texto defende que a desigualdade na distribuição dos recursos necessários ao envolvimento político tende a gerar efeitos ainda mais negativos para a nossa jovem democracia em um cenário de comparecimento eleitoral facultativo.*

Palavras-chave: *voto compulsório, desigualdade, estratificação social.*

Abstract: *Discussing the relevance of mandatory voting in contemporary democracies, the article lists some reasons for its maintenance on the national scene, mainly due to a persistent social stratification of political participation. The text argues that the unequal distribution of resources necessary for political involvement tends to generate even more negative effects for our young democracy in a context of voluntary turnout.*

Keywords: *compulsory voting, inequality, social stratification*

Um dos efeitos da recente onda de protestos que tomou as ruas de nosso país foi o retorno de temas relativos às reformas política e eleitoral para a pauta dos meios de comunicação e de nossas casas legislativas. Sempre que essa agenda emerge, a questão do voto obrigatório é incluída dentre os assuntos que mereceriam atenção, ainda que o seu destaque seja relativamente reduzido. Nestes momentos, não faltam argumentos contrários e favoráveis à sua extinção, apresentados tanto pela grande imprensa, quanto por pesquisadores e representantes eleitos. Para mencionar apenas o episódio mais recente, em setembro do corrente ano, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal rejeitou projeto de autoria de Ricardo Ferraço (PMDB-ES)

que instituíu o voto facultativo, causando repercussão negativa considerável na imprensa nacional.

Apesar de parecer algo circunscrito às chamadas jovens democracias, supostamente carentes de uma cultura cívica e participativa, a obrigatoriedade atualmente atinge vinte e nove países espalhados por todos os continentes e uma quarta parte dos regimes democráticos adota uma de suas variações (BIRCH, 2009). Apesar de, à primeira vista, a compulsoriedade contrariar o princípio da liberdade e estabelecer o voto também como obrigação e não apenas direito, países que ainda não adotam tal regra têm recentemente discutido a possibilidade da sua implementação. A título de exemplo, no Reino Unido os relatórios da Electoral Commission, da Hansard Society e do Institute for Public Policy Research, todos publicados em 2006, se posicionaram favoravelmente à obrigação do comparecimento (KEANY & ROGERS, 2006; BALLINGER, 2006; BIRCH, 2009). No Canadá e na França, importantes elites políticas têm defendido de forma explícita a adoção de algum tipo de obrigação nos últimos anos (BIRCH, 2009).

Tais iniciativas têm sido motivadas, sobretudo, pelo contínuo declínio nas taxas de comparecimento eleitoral e pela identificação de que esse fenômeno está associado a estruturas de desigualdade social e econômica. Assim como ocorre em outras modalidades de engajamento cívico, o comparecimento eleitoral, apesar de envolver custos relativamente reduzidos, seria mais comum entre os indivíduos que ocupam posições centrais na estrutura social (VERBA *et al*, 1995; BLAIS *et al*, 2004). Diante desse cenário, pesquisadores têm apontado a compulsoriedade como possível mecanismo para elevar os níveis de comparecimento e reduzir a desigualdade na participação nos processos eleitorais (LIJPHART, 1997; LACROIX, 2007; ENGELEN, 2007).

É a partir dessa relação entre voto e desigualdades estruturais que iremos discutir a pertinência do mecanismo da obrigatoriedade de comparecimento na democracia em termos gerais e no contexto nacional.

O declínio do comparecimento eleitoral e seus efeitos

Apesar de não haver consenso a respeito da terminologia, a literatura recente sobre participação política tem separado as modalidades de envolvimento cidadão em dois grupos: 1) formas convencionais, ligadas às instituições de representação clássicas da democracia, e 2) formas não convencionais, relacionadas ao protesto político (NORRIS, 2007; DALTON & WATTENBERG, 2001). Levando em consideração essa distinção, uma série de investigações empíricas tem apontado para o declínio ou estabilização das formas convencionais (DALTON & WATTENBERG, 2001) e para ampliação das contestatórias (DELLA PORTA, 2003; INGLEHART & CATTERBERG, 2002; NORRIS, 2007; WELZEL, INGLEHART & DEUTSCH, 2005; CATTERBERG, 2004). No caso específico do comparecimento eleitoral, Gray & Kittilson (2000) verificaram uma queda de 10% entre 1950 e 2005 no grupo das chamadas democracias avançadas.

Como já mencionado, todas essas modalidades de envolvimento político são distribuídas de forma desigual entre a população, sendo mais recorrentes entre aqueles que possuem maior volume de recursos materiais e cognitivos (VERBA et al, 1995). Todavia, como a magnitude dessa desigualdade varia em razão do volume de recursos necessários para o seu acionamento, o voto seria uma modalidade menos desigual, já que exige relativamente pouco dos cidadãos. Essa situação, entretanto, tem se alterado em razão do declínio do envolvimento convencional, já que a redução do comparecimento tem sido maior justamente entre os grupos menos privilegiados economicamente (KEANEY & ROGERS, 2006). Ainda

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.41-48, Out. 2013.

segundo esses autores, renda, educação e escolaridade tem se convertido em importantes determinantes desse ativismo eleitoral. Em estudo recente, Ribeiro, Borba & Silva (2012) demonstraram que situação semelhante ocorre na América Latina, pois os principais condicionantes do comparecimento na região foram os atributos individuais relacionadas à centralidade dos cidadãos, principalmente o nível de escolaridade.

Os efeitos dessa tendência de ampliação da desigualdade com o desengajamento cívico por meio do voto são variados, mas aqui enfatizamos os que consideramos fundamentais, sendo o primeiro relacionado diretamente aos resultados dos processos eleitorais.

Julgando plausível o argumento de que os votantes tenham interesses e prioridades diferentes dos não votantes, especialmente em razão dos seus distintos atributos sociais e econômicos, o não envolvimento desse segundo grupo no processo de escolha dos ocupantes dos cargos públicos tende a gerar uma representação deficitária da diversidade de interesses de uma sociedade (QUINTELIER, HOOGHE & MARIEN, 2011). Mais que isso, essa sub-representação de interesses de alguns grupos podem condená-los a uma situação de invisibilidade política de difícil reversão, já que existem evidências consistentes de que as elites políticas tendem a atender preferencialmente as demandas dos grupos politicamente ativos (LIJPHART, 1997). Como uma série de pesquisas têm demonstrado, os efeitos dessa representação deficitária sobre a implementação de políticas públicas é considerável e países com maior participação eleitoral de camadas economicamente menos privilegiadas tendem a investir mais em áreas ligadas ao bem-estar social da população (HICKS & SWANK, 1992; MUELLER & STRATMANN, 2003).

O segundo efeito negativo diz respeito à legitimidade dos regimes democráticos em contextos de forte desigualdade no voto (DAHL, 2009; QUINTELIER, HOOGHE & MARIEN, 2011). Uma vez que a legitimidade

dessa forma de governo tende a aumentar em razão da proporção da população que participa do processo de escolha dos representantes (1) e da capacidade dessa parcela ativa em influenciar as decisões das elites políticas (2) (DAHL, 2009), a redução do comparecimento tende a ser preocupante. Além disso, o baixo envolvimento nas eleições pode ser interpretado como sinal de descontentamento e baixa legitimidade dos regimes efetivamente existentes, ou seja, indica redução do que Easton (1975) chama de apoio específico¹.

O terceiro efeito negativo do não comparecimento diz respeito ao potencial pedagógico da participação através do voto. Sobre esse ponto é preciso distinguir dois tipos de efeitos: primeiramente, alguns autores tem defendido que o voto pode ser visto como um hábito que, uma vez adquirido nas etapas iniciais da vida como cidadão, pode se perpetuar ao longo do tempo (PLUTZER, 2002; FRANKLIN, 2004); mas o ato de votar também pode afetar outras dimensões do engajamento político, tais como o interesse pelos assuntos públicos, o nível de conhecimento sobre política (GORDON & SEGURA, 1997) e até mesmo outras formas de engajamento (LIJPHART, 1997). Sobre o contexto nacional, por exemplo, Moisés (1993) identificou que o ato de votar tem efeito positivo sobre o sentimento de eficácia política subjetiva dos indivíduos.

Razões para a obrigatoriedade

Defendendo a obrigatoriedade do voto, Lijphart (1997, p. 10) afirma que esse mecanismo poderia garantir a participação de proporção maior da população, bem como envolvimento mais igualitário nos pleitos. A literatura

¹ Neste aspecto, entretanto, é necessário reconhecer a validade do argumento apresentado por Franklin (1999) a respeito da ineficiência da obrigatoriedade para reverter o quadro, uma vez que ataca o sintoma e não as causas do não comparecimento, provavelmente ligadas à percepção de que a atuação das instituições e elites não corresponde ao que normativamente se espera delas (MOISÉS, 2005; RIBEIRO, 2009).

recente sobre o tema tem encontrado evidências empíricas que sustentam a primeira parte dessa sentença. Quintelier, Hooghe & Marien (2011), utilizando dados do Internacional Social Survey Programme de 2004, verificaram que a média de comparecimento é 8% maior entre os países que adotam o voto compulsório. Para a América Latina, usando dados do Latino barômetro de 2009, Ribeiro, Borba & Silva (2012) chegaram à conclusão semelhante ao identificar por meio de modelos multiníveis que o efeito da obrigação é significativo e positivo sobre comparecimento individual.

A segunda parte da afirmação de Lijphart, todavia, carece ainda de respaldo empírico, pois como demonstram Quintelier, Hooghe & Marien (2011), a compulsoriedade não afeta de maneira estatisticamente significativa a desigualdade de comparecimento.

Como esses últimos pesquisadores citados reconhecem, a ausência desse efeito redutor da desigualdade no envolvimento não é suficiente para invalidar os argumentos em defesa da obrigatoriedade, mesmo porque o crescimento das taxas de comparecimento pode ser visto em si como um benefício relevante e talvez suficiente. Mais importantes ainda são os efeitos desse mecanismo sobre o aprendizado democrático de que tratamos anteriormente. Ainda que as evidências a respeito desse impacto positivo sejam ainda modestas, é plausível supor que os rendimentos da experiência de votar sejam subjetivamente relevantes.

Pode-se duvidar da afirmação simplista de que é “votando que se aprende a votar”, mas é inegável que o voto obrigatório pode se constituir em único instrumento capaz de fazer parte expressiva da população de um país a estabelecer algum tipo de contato, ainda que efêmero, com o mundo da política. Sobretudo em nações como a nossa, com curta experiência democrática, baixos níveis de interesse por política e persistente desigualdade social, a obrigação do comparecimento continua desempenhando papel fundamental na redução das assimetrias na representação.

Referências

- BIRCH, Sarah. *Full participation: A Comparative study of compulsory voting*. Manchester: Manchester University Press, 2008.
- BALLINGER, Chris. *Democracy and voting*. London: Hansard Society, 2006.
- BLAIS, Andre; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil. Where does turnout decline come from? *European Journal of Political Research*, 43(2). p. 221-236, 2004.
- CATTERBERG, Gabriela. “Evaluations, referents of support, and political action in new democracies”. *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 44, p.173-198, 2004
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2009.
- DALTON, Russel J.; WATTENBERG, G. M. *Parties without partisans: political change in advanced industrialized democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- DELLA PORTA, Donatella. *Introdução a ciência política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.
- EASTON, David. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, v. 5: 435-57, 1975.
- RIBEIRO, Ednaldo A. Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 167-182, 2009.
- ENGELEN, Bart. Why compulsory voting can enhance democracy. *Acta Politica*, 42(1), p. 23-39, 2007.
- FRANKLIN, Mark. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GRAY, Mark M.; KITTILSON, Miki C. Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: the effects of declining group mobilization. *Comparative Political Studies*, 33(9), p. 1091-122, 2000.
- HICKS, Alexander; SWANK, Duane. Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960–82. *American Political Science Review*, 86(3), p. 658-74, 1992.
- INGLEHART, Ronald; CATTERBERG, Gabriela. “Trends in political action: the development trend the post-honeymoon decline”. *International Journal of Comparative Sociology IJCS*, vol. 43, n.3-5, 2002.
- KEANEY Emily; ROGERS, Ben. *A Citizen’s Duty: Voter inequality and the case for compulsory turnout*. London: Institute for Public Policy Research, 2006.
- LACROIX, Justine. A liberal defence of compulsory voting. *Politics*, 27(3), p. 190-195, 2007.
- LIJPHART, Arend. Unequal participation: democracy’s unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), p. 1-14, 1997.
- MOISÉS, José A. Elections, political parties and political culture in Brazil. Change and continuities. *Journal of Latin American Studies*, p. 575-611, 1993.
- MUELLER, Dennis; Stratmann, Thomas. The economic effects of democratic participation. *Journal of Public Economics*, 87(9-10), p. 2129-55, 2003.
- NORRIS, Pippa. *Democratic phoenix: political activism worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- or choice? *Journal of Politics* 59(1), p 126–47, 1997.
- PLUTZER, Eric. Becoming a habitual voter: inertia, resources, and growth in Young Adulthood. *American Political Science Review*, 96(1), p. 41-56, 2002.
- RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian; SILVA, Rafael. Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambú, 2012.
- Since 1945. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.41-48, Out. 2013.

EDNALDO RIBEIRO
VOTO COMPULSÓRIO E DESIGUALDADE NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

VERBA, Sidney; Schlozman, Kay L.; Brady, Henry E. *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Voting, ed. Chris Ballinger. London: Hansard Society Democracy Series, 2006.

WELZEL, Christian; INGLEHART, Ronald; DEUTSCH, Franziska. "Social capital, voluntary associations and collective action: Which aspects of social capital have the greatest 'Civic' Payoff?". *Journal of Civil Society*, Vol. 1, No. 2, 2005.

CORRUPÇÃO, CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E MÍDIA: PERGUNTAS ACADÊMICAS PARA UMA AGENDA POLÍTICA*

Helcimara Telles
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
✉ mara-telles@uol.com.br

Pedro Fraiha
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
✉ pedrofraiha@yahoo.com.br

Resumo: O fenômeno da corrupção é comumente associado à falta de institucionalização e fraco desempenho econômico. Os países da América Latina geralmente enfrentam limitações financeiras e contextos de instabilidade política, situações estas que implicariam em possibilidades reduzidas de controle e aumento das oportunidades de prática da corrupção. Os efeitos da recorrência do fenômeno interagem-se com falhas institucionais e debilidades econômicas num ciclo vicioso e potencialmente negativo para os regimes democráticos na região. A desconfiança nas instituições e o comportamento dos atores – mídia, políticos e eleitores – é acompanhada neste artigo. Através da opinião pública procura-se entender o nível de exposição da corrupção e seus efeitos sobre o posicionamento e percepção dos cidadãos a respeito do tema.

Palavras chave: Corrupção, desconfiança, opinião pública, percepção e tolerância.

Abstract: The phenomenon of corruption is commonly associated with lack of institutionalization and poor economic performance. The Latin American countries often face financial constraints and contexts of political instability, situations that these possibilities would imply reduced control and increased opportunities for corrupt practices. The effects of recurrent phenomenon interact with institutional failures and weaknesses in economic vicious cycle and potentially negative for democratic regimes in the region. Distrust in institutions and the behavior of actors - media, politicians and voters - is accompanied in this article. Through public opinion seeks to understand the level of exposure of corruption and its effects on the positioning and perception of citizens on the subject.

Keywords: Corruption, distrust, public opinion, perception and tolerance

* Resultados parciais da pesquisa “A percepção da corrupção nos meios”, desenvolvido através de Termo de Cooperação entre a UFMG e o Centro de Investigação em Meios e Jornalismo (Lisboa, Portugal) - <http://corrupcaopoliticacimj.wordpress.com/equipa/>. Survey realizado através de Termo de Cooperação entre o Grupo Opinião Pública – www.opiniaopublica.ufmg.br – da Universidade Federal de Minas Gerais e o Instituto de Pesquisa Sociais, Políticas e Econômicas – Ipespe.

A região latino-americana tem sido marcada por enorme volatilidade eleitoral, quando comparada com a dinâmica europeia. Inúmeros partidos têm sido acusados de recrutarem quadros não representativos, que se orientam por condutas personalistas e práticas clientelistas. Apesar da institucionalização do sistema partidário que a região vem experimentando e da consolidação gradual da democracia representativa, persistem práticas ilícitas e corruptas na política e no cotidiano, embora tenham sido reduzidas na última década, em função do empoderamento da sociedade e da crescente cidadania.

A corrupção na América Latina é facilitada pela reduzida *accountability*, por escassos mecanismos de controle dos governos e parlamentares, pela presença de lideranças com perfis neopopulistas, pela insuficiente política de regulação democrática dos meios de comunicação e por normas pouco eficazes para o financiamento da política eleitoral. Em relação às regras para as campanhas eleitorais, sabe-se que a regulação nesta região é ainda bastante controversa. O recurso financeiro de origem privada produz maior desigualdade e menor transparência na competição eleitoral e, conseqüentemente, aumenta-se o espaço para a patronagem entre o setor público e o privado. Uma vez eleitos, os políticos têm que prestar contas aos investidores, através da execução de políticas que retornem o investimento realizado por seus financiadores.

Ponto importante na América Latina é a força dos meios de comunicação sobre a política. Os *medios* têm tido enorme capacidade no agendamento e enquadramento de notícias. A eficácia deles no debate político decorre dos reduzidos vínculos entre cidadãos e partidos e, uma vez que o partido não é o principal atalho cognitivo, as informações coletadas na televisão influenciam bastante a percepção sobre a política. Nos noticiários da região, tem se destacado a produção de escândalos políticos. A percepção da

corrupção é aumentada pela visibilidade adquirida pelos casos de corrupção, na mídia. E, quanto maior a percepção da corrupção, menor é a confiança dos cidadãos nas instituições representativas (CASAS & ROJAS, 2012).

Para além das características institucionais e do forte crescimento econômico observado nesta última década e, a despeito do giro para a esquerda nos governos da região, os cidadãos latino-americanos seguem desconfiados dos partidos políticos e das casas legislativas, duas instituições representativas que são pilares da democracia. Mas, os *medios* permanecem confiáveis aos olhos da opinião pública latino americana, e receberam em média, na última década, nota 6 no quesito confiança, de acordo com dados do Latino Barômetro, valor bastante superior à pífia confiança nos partidos políticos. Como consequência deste quadro político, a região encontra-se mais vulnerável à interação ilícita que envolve governos, legislativos e agentes do mercado.

O tema da corrupção atrai a atenção de teóricos desde a primeira metade do século XX. Parte significativa da literatura busca explicar os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico e outras, em menor medida, concentram esforços para esclarecer as consequências da corrupção sobre o sistema político. Gunnar Myrdal (1968) foi um dos primeiros a afirmar que os efeitos das práticas corruptas relacionavam-se de maneira viciosa com a desconfiança nas instituições. O autor argumenta que existem crenças que orientam as pessoas no julgamento da corruptibilidade de atos políticos ou administrativos. Ao serem expostos aos escândalos e aos casos de corrupção, os indivíduos supõem que qualquer outro em posição de poder irá agir movido por interesses pessoais próprios, de família ou de grupos sociais. Tais crenças constituem parte do reflexo do que as pessoas fariam se lhes fossem dados os meios. Sentindo um clima de corrupção, tornam-se todos corruptos.

Uma contribuição importante da obra de Gunar Myrdal foi o conceito de “folclore da corrupção”, que significa que, na medida em que a sociedade percebe que a corrupção é quase endêmica e a confiança no Estado é desgastada, a sociedade torna-se igualmente corrupta. Na mesma perspectiva, Dobel (1976) diz que a fonte da corrupção sistemática se encontra em certos padrões de desigualdade e na falta de coesão social. A corrupção surge como explicação para a decadência da confiança e da lealdade entre os cidadãos de um Estado. O autor afirma que a maioria dos atos corruptos requer uma escolha moral do agente, que interage com aspectos sistemáticos e permanentes de desigualdade de riqueza, poder e status, situações vistas como injustas e corruptas. A redução da desigualdade, por si, não implicaria em menos corrupção. Além da igualdade econômica, seriam necessárias a educação moral dos indivíduos e sua participação política.

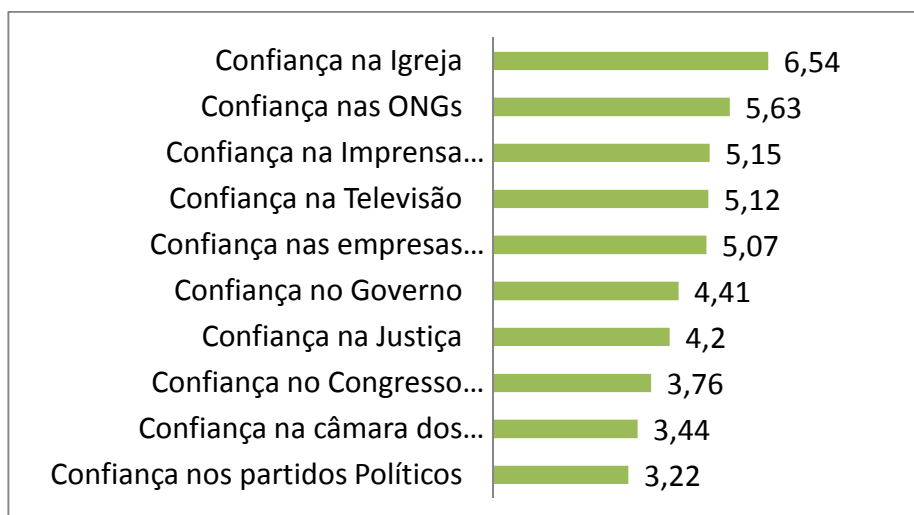
O Brasil tem passado por um momento de intensa produção de escândalos políticos sobre corrupção. As irregularidades, veiculadas principalmente nos meios de comunicação -, ainda que nem todos os casos sejam apurados ou mesmo sejam comprovados - despertam uma percepção segundo a qual a corrupção é endêmica na esfera pública. Um dos casos de maior visibilidade midiática da história brasileira foi o do “Mensalão” - que abarcou compra de apoio de parlamentares -, além do envolvimento de empresas internacionais em um esquema de formações de cartel e o superfaturamento de preços na realização de obras de expansão das linhas do metrô de São Paulo. Recentemente, os meios passaram a denunciar casos de corrupção na Prefeitura da maior e mais rica cidade brasileira¹, inflamando a insatisfação popular contra a política e os políticos.

¹ <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/11/10/falta-algo-no-escandalo-de-sao-paulo-corruptor/>

Todavia, sem a discussão por parte dos analistas e dos meios de comunicação acerca dos atores que promovem a corrupção - em grande medida, muitos deles são os agentes do mercado -, o senso comum atribui quase que exclusivamente à esfera pública e estatal o *locus* da corrupção, desviando a desconfiança sobre os atores privados. A desconfiança nas instituições representativas confirma o descrédito na política, em detrimento das instituições não-governamentais. No Brasil, os partidos políticos tem sido alvo de duras críticas no cenário atual de agitação popular.

Uma pesquisa realizada em setembro de 2012, na cidade de Belo Horizonte, no Brasil, com uma amostra representativa dos eleitores, revelou tanto a exposição quanto o posicionamento da população diante da corrupção. Em primeiro lugar, é importante destacar que o quadro de desconfiança institucional é alto na capital analisada, como se pode observar pelo gráfico 1.

Gráfico 1. Confiança nas Instituições, Belo Horizonte - 2102



Fonte: Pesquisa Eleições Municipais 2012, Belo Horizonte – Grupo Opinião Pública (UFMG) e IPESPE

Os dados revelam o descrédito quanto à atuação dos partidos, entre as instituições observadas, pois estes receberam nota média de 3,22. Ao contrário

do apregoado pela maior parte dos defensores do voto distrital, no Brasil a proximidade com os políticos não resultou em avaliação mais positiva da esfera local: o legislativo municipal tem em média confiança mais baixa (3,44) do que o Governo Federal (4,41). Todas as instituições do Estado apresentam confiança média menor que 5, na escala que varia entre 1 a 10.

Em relação à percepção da corrupção, nota-se que 83,3% afirmaram que percebem práticas corruptas na cidade, e 70,7% deles conhecem ou ouviram falar de algum caso de corrupção. Observou-se, ainda, que a opinião pública castiga severamente a esfera política, na medida em que a percepção da corrupção nos agentes do mercado – empresas privadas –, foi bem pequena.

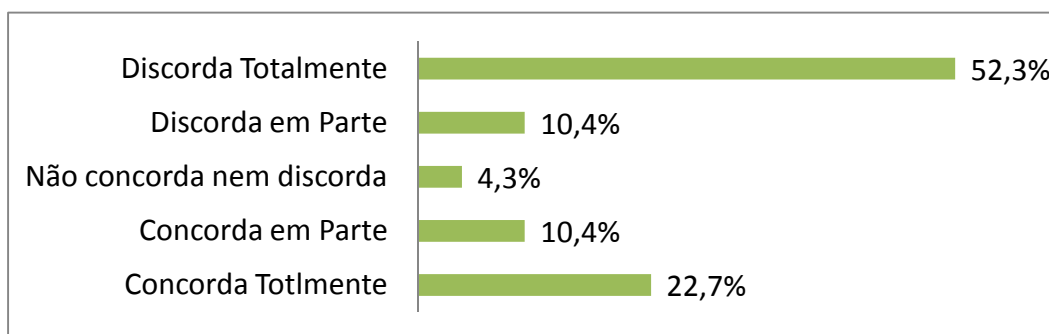
Tabela 1. Percepção da corrupção em Belo Horizonte, 2012 (%)

Perguntas	Sim	Não
Conhece ou ouviu falar de algum caso de corrupção nos últimos meses	0,7	9,3
Percebe que a corrupção está presente em Belo Horizonte	3,3	6,7

Fonte: Pesquisa Eleições Municipais 2012, Belo Horizonte – Grupo Opinião Pública (UFMG) e IPESPE

A tolerância à corrupção pode ser indicada pela aceitação às práticas corruptas na política. Neste sentido, os entrevistados foram perguntados sobre a concordância com a frase “Não importa que o político roube, mas que faça algo, porque todos roubam”. O gráfico 2 apresenta os resultados.

Gráfico 2. Tolerância à corrupção – “Rouba, mas faz” – Belo Horizonte, 2012



Fonte: Pesquisa Eleições Municipais 2012, Belo Horizonte – Grupo Opinião Pública (UFMG) e IPESPE

Nota-se que 33% da população estão de acordo – totalmente ou em parte –, com a afirmativa. Os eleitores mais jovens foram os que mais se posicionaram contra a prática da corrupção na administração pública, o denominado “rouba, mas faz”, e os mais velhos foram mais favoráveis.

A pesquisa ainda tenta auferir de modo mais sofisticado o nível de tolerância à corrupção por parte dos entrevistados. Portanto, foram feitas uma bateria de sete perguntas que simulavam a decisão do indivíduo, caso estivesse no lugar de um político e tivesse a oportunidade de praticar corrupção. O resultado foi a criação de um índice de tolerância à corrupção, a partir de análise fatorial, que pode ser visto abaixo.

Tabela 2. Índice de Tolerância à Corrupção ITCP

Intolerantes	84%
Tolerantes	16%

Fonte: Pesquisa Eleições Municipais 2012, Belo Horizonte – Grupo Opinião Pública (UFMG) e IPESPE

A aceitação da corrupção é pequena na capital de Minas Gerais: apenas 16% podem ser enquadrados como tolerantes à corrupção. Mas, constata-se que o apoio ao “rouba, mas faz”, paradoxalmente, convive com

níveis baixos de aceitação à corrupção, o que dá margens a muitas perguntas para uma agenda política e acadêmica.

No Brasil, os meios de comunicação não recebem nenhum tipo de controle democrático. Muitos dos meios de comunicação cresceram através de barganhas com o poder público, que muitas vezes amealhou apoio político em troca de concessão de canais de rádio e de televisão, ao longo de diversos governos, desde a Ditadura Militar até os governos democráticos atuais. Com pouco controle, os meios de comunicação podem descontextualizar as notícias e os acontecimentos. Mas, o criador também se volta contra a criatura, pois a pesquisa revelou que a divulgação dos casos de corrupção atinge os próprios meios, que não são tidos como confiáveis: 75% dos informantes creem que eles agem somente em seu próprio benefício e outros 67% consideram que eles são desonestos na divulgação dos casos de corrupção.

Tabela 3. Confiança na mídia, 2012 – Belo Horizonte

Como considera os meios de comunicação	
Agem pensando no benefício geral da sociedade	5%
Agem somente pensando em seu próprio benefício	5%
Os meios de comunicação são honestos na divulgação dos casos de corrupção	3%
Os meios de comunicação são desonestos na divulgação dos casos de corrupção	7%

Fonte: Pesquisa Eleições Municipais 2012, Belo Horizonte – Grupo Opinião Pública (UFMG) e IPESPE

A produção de escândalos políticos midiáticos pode ter efeitos mais negativos que positivos sobre a conduta política e a cidadania. O resultado da produção de escândalos parece produzir uma síndrome de percepção negativa sobre os atores políticos e as instituições, gerando afastamento da política e cinismo. Efeitos negativos são sentidos tanto na deterioração da confiança nas instituições políticas como na própria mídia. É evidente que persiste certa

desconfiança dos entrevistados em relação à mídia, que pode interferir na forma como o cidadão julga a qualidade das instituições, seja pela veiculação excessiva e incendiária de escândalos políticos, seja por um agendamento muitas vezes tendencioso. Mas, a população, por sua vez, percebe o viés de interesse dos meios e acaba por questionar também a legitimidade dos atores midiáticos.

A exposição dos episódios de escândalos de corrupção provoca impactos sobre a confiança da população nas instituições políticas e privadas, ou ainda, sobre a confiança interpessoal? Em último termo, seria relevante considerar a hipótese de que percebendo o comportamento corrupto de seus governantes e instituições, os cidadãos estariam mais propensos a tolerar um ato de corrupção, tanto entre seus pares mais próximos quanto entre os políticos, estabelecendo-se assim uma espiral do cinismo?

A hipótese de Myrdal (1968) permanece atual para nossas pesquisas: a percepção de que a corrupção é recorrente, implicaria em menor confiança nas instituições e no regime democrático, o que por sua vez estimularia um comportamento desviante de todos os agentes. As expectativas dos agentes podem ser alteradas na medida em que interagem com aspectos de um ambiente no qual a corrupção é disseminada. Neste sentido, se comprovada esta hipótese, a resposta política seria a de se produzir uma legislação com maior controle para a entrada de recursos privados nas campanhas eleitorais, maior transparência nos atos públicos e na interação público-privado e, sobretudo, a punição dos “corruptos”, uma vez que a impunidade aumenta a percepção da corrupção e o cinismo, principalmente se as chances de punir o agente promotor da corrupção são muito baixas.

Referências

DOBEL. P (1976). The corruption of a State. *Tile American Political Science Review*. 72: 958-73.

HEL CIMARA TELLES, PEDRO FRAIHA
CORRUPÇÃO, CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E MÍDIA:
PERGUNTAS ACADÊMICAS PARA UMA AGENDA POLÍTICA

FILGUEIRAS, Fernando. (2009). A tolerância da corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, p.386-421

MYRDAL, Gunnar. (1968.). *Asian drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Vol. II, New York: Pantheon.

CASAS, Diana; ROJAS, Hernando. (2012) Percepciones de corrupción y confianza institucional. In: ROJAS, Hernando et al (org). *Comunicación y ciudadanía*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

TELLES, Helcimara, MORENO, Alejandro. (2013). *Comunicação política e comportamento eleitoral na América Latina: o eleitor latino americano*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

TELLES, Helcimara; FRAIHA, Pedro; LOPES, Nayla. TELLES, Helcimara; Meios de Comunicação, corrupção e redes sociais nas eleições para prefeito no Brasil. In: *Anais do II Congresso da Asociación Latino Americana de Investigadores en Campañas Electorales*. Disponível em: <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/353-F523d4c9b3531379749019-ponencia-1.pdf>

CANDIDATOS, PARTIDOS E COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012

Nayla Lopes
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
✉ nayla@naylalopes.com.br

Quando se trata de comportamento eleitoral, são abundantes os estudos acerca dos pleitos nacional e estadual, sobretudo com foco nos cargos do Executivo. As eleições municipais e as disputas legislativas costumam ser menos exploradas pelos estudiosos da ciência política, a despeito da vastidão de dados disponíveis. Importantes esforços de análise dos processos eleitorais nos municípios brasileiros estão em outras obras recentes [SILVEIRA (org.), 2002; LAVAREDA & TELLES (orgs.), 2011; CERVI & PANKE (orgs.), 2013], mas o foco destes trabalhos recai sobre as capitais. Nesta perspectiva, um panorama sobre a dinâmica das disputas nas cidades de menor porte, que certamente não funciona sob uma lógica idêntica à das grandes metrópoles, é muito bem vindo.

É exatamente com uma reflexão acerca da relevância de estudar as eleições em âmbito municipal que os organizadores do livro *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*, Bruno Speck e José Mario Carneiro, apresentam a obra. A coletânea de artigos se configura como uma importante contribuição aos estudos da área não somente por tratar de eleições municipais – que, para o eleitor, representam “a experiência mais imediata de democracia” (p. 7) –, mas, também, pela diversidade de enfoques e por privilegiar uma apresentação panorâmica dos processos eleitorais em todos os municípios

brasileiros. Assim, o enfoque da obra não se restringe às capitais e grandes cidades, o que não significa que não tenha havido a preocupação em tratar municípios distintos de maneira diferenciada. Além de reconhecer a heterogeneidade dos municípios brasileiros, o livro atribui importância às possíveis relações entre as eleições municipais e as disputas em outros âmbitos. Muitas são as questões elucidadas – assim como tantas outras são suscitadas – pela leitura dos capítulos deste livro, que abordam variados aspectos do tema anteriormente apresentado.

Braga e Pimentel buscam avaliar as distinções nas estruturas organizacionais dos partidos políticos nos municípios e como as disputas eleitorais de 2012 foram impactadas por estas diferenças. Em primeiro lugar, os autores apresentam um ranking da presença dos partidos nos municípios, seja através de diretórios municipais (instituídos a partir de convenção municipal e com número maior de membros) ou de comissões provisórias (implantadas por diretórios estaduais e com duração máxima de 90 dias). O PT e o PMDB são os partidos com maior cobertura nacional, ao passo que os pequenos partidos de esquerda estão no outro extremo, apresentando menor presença nos municípios.

Pela maior facilidade na instituição de comissões provisórias (em comparação aos diretórios municipais), seria incompleta uma análise do nível de institucionalização partidária que desconsiderasse a proporção entre o quantitativo de diretórios municipais e de comissões provisórias nas cidades em que os partidos marcam presença. Também neste enfoque, PT e PMDB são os partidos que apresentam maiores proporções de diretórios municipais, o que estimula a manutenção da participação dos filiados e, portanto, maior nível de institucionalização de sua estrutura. Embora outras variáveis devam ser consideradas, “partidos com um nível maior de institucionalização organizacional

possuem maior capacidade de tornarem viáveis as suas pretensões eleitorais nos municípios” (p. 29) – entre outros fatores, porque partidos com diretórios municipais tendem a lançar mais candidatos do que legendas que estão presentes através das comissões provisórias. É curioso que, para os partidos pequenos, esta lógica se inverta: eles tiveram melhor desempenho em municípios nos quais contam com comissões provisórias. Em resumo, a existência de diretórios municipais ao invés de comissões provisórias favorece os partidos mais no que concerne ao número de postulantes lançados do que no sucesso eleitoral. A ocorrência de diretórios tem, ainda, o papel simbólico de “marcar território” – e, por conseguinte, inibir a conquista de espaço nos municípios por novas forças políticas.

O pragmatismo não é exclusivo dos dirigentes partidários. Os eleitores, ao decidirem se filiar a uma sigla, são movidos por crenças e ideais ou pelo oportunismo? É isso o que investiga Speck por meio de análises estatísticas sobre filiação partidária. O autor considera surpreendente que as filiações em cidades menores (média de 24,2%) superem de longe as taxas de filiação em municípios de grande porte, onde pode haver o segundo turno (9,1%). No entanto, se considerarmos que o acesso a fontes múltiplas de informação pode ocasionar a percepção de formas de participação política desvinculadas de instituições tradicionais (é o que Dalton (1984) chamou de “mobilização cognitiva”), esta diferença observada faz bastante sentido. As cidades menores, portanto, puxam para cima a média de filiação no Brasil, deixando-a acima das observadas em países europeus com maior tradição democrática.

Com base nas datas de filiação dos novos membros dos partidos, Speck sugere duas motivações principais para as filiações: a idealista (referentes àquelas

realizadas ao longo do processo eleitoral) e a oportunista (relativas às filiações nos meses imediatamente posteriores à votação). Porém, os dados não indicam picos de filiação em nenhum destes momentos, mas em outros dois: nos anos eleitorais, de janeiro a abril; e, nos anos anteriores aos pleitos, em setembro e outubro. A partir destas observações, o autor supõe que o crescimento da filiação esteja vinculado ao processo eleitoral, mas não para apoiar postulantes já estabelecidos, tampouco para se beneficiar do sucesso de vencedores nas urnas. Os motivos seriam, então, a possibilidade de candidatura e apoio a pré-candidatos durante as convenções partidárias. Nota-se o pragmatismo de que falamos anteriormente, mas num momento diferente da expectativa inicial.

As análises estatísticas confirmam que, quanto maior o número de candidatos a vereador a serem lançados por uma legenda (correlação mais forte), bem como a viabilidade de lançar um postulante à prefeitura, maiores as taxas de filiações. Mais uma vez, os menores municípios fazem a diferença: nas maiores cidades, números de novos afiliados são menos expressivos. Em resumo, mais que se posicionarem quando as cartas já estiverem na mesa, a principal conclusão deste capítulo é a de que os cidadãos buscam um papel mais ativo, estratégico – e potencialmente vantajoso – no jogo político.

Porém, o número de filiações é bem maior que o espaço para candidatos, que, por seu turno, é bem superior ao quantitativo de cargos disponíveis. Isso nos leva a concluir que nem todos os indivíduos com aspirações políticas conseguem ser bem sucedidos, muito menos quando se trata de disputas para cargos do executivo. O que diferencia os vencedores nas urnas dos demais candidatos? Codato, Cervi e Perissinotto investigam quais foram os fatores mais importantes para a eleição a prefeito em 2012, e partem das seguintes hipóteses: variáveis de cunho político são mais importantes do que as sociodemográficas;

recursos financeiros investidos nas campanhas são fundamentais ao sucesso eleitoral; e a posição do partido do candidato no espectro ideológico não influencia significativamente as chances de vitória.

Os achados caminham no sentido esperado ao estabelecerem as hipóteses: variáveis políticas foram as mais significativas no modelo estatístico apresentado, seguidas pelas de cunho econômico e, por fim, pelas variáveis sociais. Candidatos com mais recursos para empregar nas campanhas – não necessariamente aqueles com maiores patrimônios pessoais – tiveram mais chances de vitória em 2012. Das variáveis sociodemográficas, o gênero foi a mais significativa, sendo que mulheres tinham menos chances de vitória do que os homens.

De fato, as variáveis políticas foram as que mais pesaram para o sucesso eleitoral. Resumidamente, teve mais chances de ser eleito em 2012 o candidato: em busca da reeleição, representante de uma coligação partidária, e membro de partido de alto desempenho. O destaque é para os candidatos a se manterem na prefeitura, pois ser postulante à reeleição ocasionou chances de sucesso 263,2 vezes maiores que as dos demais. Isso nos leva à conclusão de que, “ainda que o mundo da política não seja, obviamente, impermeável a outros campos (econômico, por exemplo), ele pode funcionar a partir de uma lógica específica que valoriza – em primeiro lugar, não exclusivamente – recursos obtidos *dentro do próprio campo político* [grifo dos autores]” (p. 80).

A propósito do capital político acumulado, seria oportuno ressaltar o papel exercido pelos meios de comunicação para a obtenção de visibilidade e legitimidade pelos políticos, sobretudo num contexto de enfraquecimento dos partidos políticos como mediadores preferenciais entre eleitores e atores políticos. Contudo, em virtude da natureza dos bancos de dados utilizados para a

construção deste capítulo (disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral), não haveria informações que embasassem um estudo mais aprofundado da complexa relação entre mídia e política, definida por Miguel (2003) como uma “simbiose tensionada”.

O capítulo de Codato *et al* antecipou a questão, aprofundada em seguida por Sacchet: o que dificulta o sucesso eleitoral das mulheres? A autora defende que o sistema eleitoral e o alto custo das campanhas brasileiras são os principais responsáveis pelas desigualdades entre o acesso a cargos eletivos por homens e mulheres. A partir de reflexões acerca das formas de representação descritiva – favorável à adoção de instrumentos que possibilitem a conquista de mais espaço por grupos sociais diversos do que eles conseguiriam obter sem tais mecanismos – e substantiva (representantes escolhidos por seus méritos, não por atributos pessoais ou por representarem um grupo social qualquer), a adoção da política de cotas nas disputas eleitorais é apresentada como uma forma de corrigir distorções geradas por “barreiras estruturais, visíveis ou ocultas, que tornam mais difícil para certos grupos serem selecionados como candidatos e influenciarem processos políticos” (p. 92).

No Brasil, desde 1995, no mínimo 30% das vagas nas listas partidárias devem ser reservados a candidatos de cada sexo. Porém, a falta de penalização aos partidos que descumprissem a norma fez com que as cotas para mulheres não fossem cumpridas até 2009, ano da “minirreforma política”. Portanto, a eleição de 2012 foi a primeira ocasião em que as cotas na apresentação de candidaturas às câmaras municipais foram respeitadas. Mas, embora 32% dos candidatos fossem mulheres, o aumento no número de eleitas foi pequeno. Sacchet destaca dois elementos dissonantes das tendências observadas em outros estudos: as mulheres foram mais bem sucedidas em disputas majoritárias e nos

municípios de menor porte. A explicação para o sucesso das candidatas a prefeituras é que, uma vez escolhidas como postulantes, as mulheres recebem o mesmo aporte político e econômico que seria investido em candidatos do sexo masculino. O filtro, neste caso, está num estágio anterior: a disputa pela vaga como cabeça de chapa. Já o sucesso maior nos municípios menores se deve ao custo mais elevado das campanhas nas cidades grandes, aliado ao fato de que a arrecadação de recursos para campanhas é menor para candidaturas femininas. Estas e outras distorções no funcionamento do sistema eleitoral brasileiro – a exemplo da lista aberta e da conseqüente personalização das campanhas – tornam a política de cotas aqui adotada bem menos eficiente do que esperam os mais otimistas e os membros de grupos sociais que anseiam por mais que uma igualdade somente formal.

Na mesma linha das discussões anteriores, Speck e Mancuso buscam mensurar o peso de fatores econômicos, políticos, de gênero e contextos municipais nas eleições de 2012. As hipóteses, comprovadas no modelo de regressão logística apresentado pelos autores, são de que têm mais chances de sucesso eleitoral os postulantes do sexo masculino, com maior “despesa efetiva por eleitor” (p. 118) e que tenham sido eleitos em uma das duas disputas anteriores (2008 e 2010), ou seja, que disponham de capital político acumulado.

No que concerne aos contextos municipais, os autores oferecem uma ressalva pertinente: as amostras e os resultados deste estudo sofrem o impacto de ambições políticas diversas e dos estágios em que se encontrem as carreiras políticas dos postulantes. Quem está num estágio superior na hierarquia política dificilmente será candidato a prefeito de um município pequeno – embora seja possível que a maior facilidade de sucesso funcione como um estímulo. Em contrapartida, as disputas nas capitais e grandes cidades tendem a ser

protagonizadas por políticos já conhecidos do eleitorado, o que as tornaria mais acirradas – e, naturalmente, menos atraentes para os que preferem se candidatar a um cargo para o qual tenham mais chances de triunfo.

Um relevante fator contextual são as coligações estruturadas nos municípios – que nem sempre respeitam critérios ideológicos ou correspondem às alianças estabelecidas em outras esferas de poder. Capítulos anteriores desta obra organizada por Speck e Carneiro demonstraram que disputar eleições representando uma coligação partidária é uma vantagem competitiva. Então, vale a pena verificar a partir de que critérios as legendas firmam alianças. Dantas constata uma expressiva mescla ideológica nas coligações, em cenários marcados pela quase polarização das disputas: de 2000 a 2012, a média de candidatos a prefeito esteve entre 2,6 e 2,8 por município. É neste contexto, em que muitos partidos precisam se acomodar a uma lógica quase bipolarizada de disputa, que, “literalmente falando: todos são capazes de jogar com todos” (p. 136). Portanto, o preço a ser pago pelo aumento da capilaridade dos partidos é a aceitação de parcerias pouco prováveis do ponto de vista ideológico, ou mesmo em desacordo com as alianças federais e estaduais.

A conclusão de Dantas é de que “os partidos se comportam de formas bastante heterodoxas no que diz respeito às suas alianças locais” (p. 143). Embora sem comprovação empírica, a tese de que partidos podem ser utilizados como meros instrumentos de agregação de valor a candidaturas personalistas (ou centralizadas num partido de alto desempenho) não perde força. Ao contrário, fortalece-se seu poder explicativo, por exemplo, acerca da coligação de 19 partidos que se formou em torno da reeleição do prefeito de Belo Horizonte, Marcio Lacerda (PSB), em 2012.

A discussão acerca das coligações eleitorais prossegue no capítulo de Sandes-Freitas, embora o foco deste autor resida na polarização entre PT e PSDB e ele apresente uma posição divergente de Dantas quanto ao impacto da configuração eleitoral nacional sobre as alianças em grandes cidades. O argumento de Sandes-Freitas é que a atuação local dos partidos reflete uma mescla entre as escalas regional e nacional, ou seja, a busca por maior capilaridade de PT e PSDB compete com a importância de outros partidos em diferentes contextos municipais.

O autor não contradiz o anterior ao afirmar que a polarização PT-PSDB não é o que rege a maioria das disputas no país, sobretudo em municípios menores – afinal, tal polarização não era o foco do capítulo anterior. Neste capítulo, reafirma-se a capilaridade conquistada pelo PMDB, o que está em consonância com Dantas. No entanto, diferentemente do cenário de poucas candidaturas anteriormente desenhado, Sandes-Freitas constata “a existência de um ambiente competitivo (considerando o alto número de candidaturas) e fragmentado nos municípios” (p. 155).

A análise dos dados apresentados conduz à percepção de que a polarização entre PT e PSDB é tão mais frequente quanto maior a cidade. O aliado mais frequente do Partido dos Trabalhadores foi o PMDB, enquanto a legenda que mais se associou ao Partido da Social Democracia Brasileira foi o DEM. Deve-se observar, todavia, que PT e PSDB estiveram numa mesma coligação em 1016 ocasiões e o PMDB, principal parceiro dos petistas, foi o terceiro maior aliado dos tucanos. O DEM, embora ocupe a 12ª colocação no número de coligações com participação do PT, foi a oitava sigla mais presente em alianças que incluíam tanto o PT quanto o PSDB. O elevado número de alianças pouco prováveis, entre legendas que ocupam posições bastante distantes

no espectro ideológico e que não aliadas no plano nacional, reforça a ideia de que as campanhas se desenvolvem mais em torno de pessoas do que de seus partidos. Assim como dito anteriormente, partidos e arranjos entre eles são utilizados como pontes para o poder político.

Rodrigues-Silveira utiliza as ferramentas da geografia eleitoral para tratar o pleito de 2012 a partir de duas escalas: uma local (inframunicipal) e outra mais ampla, num panorama sobre os padrões de competição e distribuição de votos pelo Brasil. Esta abordagem, pois, reflete a preocupação central do livro, mencionada logo no início desta resenha: a de, respeitando contextos locais, visualizar as eleições municipais a partir de um cenário mais amplo que o circunscrito aos limites das cidades.

As principais constatações resultantes da análise macro são de que, nas eleições para prefeito, há pouca concentração territorial dos votos em cada legenda. Esta tendência não se repete na escolha dos vereadores: neste caso, há “bolsões” de maior competitividade entre partidos. O PMDB domina grande parte dos municípios do país, mas convive com o crescimento do PSB no Nordeste – antes ocupado predominantemente pelo PT. Já a análise empreendida pelo autor na votação nos bairros de Porto Alegre e Fortaleza, as distinções entre cargos no que diz respeito à concentração territorial dos votos desaparece. Em compensação, a discrepância está nos padrões de vinculação entre perfis sociodemográficos de eleitores e os partidos por eles escolhidos. “Os votos para prefeito e vereador não tendem a estas dispersos territorialmente, mas sim concentrar-se em certos bairros com determinadas características [...]. No nível local, ambos os cargos encontram-se concentrados, mas não necessariamente nos mesmos bairros nem nos mesmos grupos sociais” (p. 190). Isso quer dizer que indivíduos com um mesmo perfil concentraram seus votos num mesmo partido

para eleger o prefeito e também coincidiram na relação preferencial estabelecida com a legenda do vereador – sem que, no entanto, os partidos do prefeito e do vereador escolhidos fossem também coincidentes.

Assim como não se pode esperar total coerência ideológica, programática ou nas parcerias em diferentes âmbitos firmadas pelos partidos políticos, o eleitor respeita lógicas distintas para decidir seu voto em variadas disputas e escalas de poder. Este é o principal argumento de Couto, Abrucio e Teixeira. Os autores pontuam que os cidadãos vislumbram pautas diferentes para as eleições de prefeitos e presidentes, por exemplo, o que é reforçado pelo fato de os pleitos municipais ocorrerem em momentos não coincidentes com os das outras votações. Por isso, aspectos como a avaliação do governo atual pesam mais diretamente sobre a escolha eleitoral do que acontecimentos em outros âmbitos. Restrito às capitais brasileiras – exatamente onde, na concepção de Sandes-Freitas, é possível observar com mais clareza reflexos da nacionalização das disputas –, o estudo coloca o exemplo da aliança nacional entre PT e PMDB: seu êxito no plano nacional não se repete em todas as coligações das capitais.

Apesar de defenderem a independência entre processos eleitorais, Couto *et al* apresentam também o emblemático exemplo do PMDB, que, por ser o partido mais capilarizado do país, “mesmo sem ter candidatos próprios nas últimas quatro eleições [presidenciais], foi a noiva mais cortejada em todas elas” (p. 200). Isso revela que a conquista de espaço num número grande de municípios pode se desdobrar em maior relevância no plano nacional – e, sob esta perspectiva, a relação entre as disputas acontece de uma forma menos direta do que supõem os que procuram correlações imediatas entre pares de eleições (sendo uma nacional e estadual e a outra imediatamente posterior, municipal). Naturalmente, não é somente um partido que demonstra força em cada

localidade, e é a partir da lógica que contrapõe complementaridade e competitividade que os autores apresentam a análise dos dados: se dois partidos rivalizam em muitos locais, ou seja, se são fortes nas mesmas regiões, a tendência é de competição e de oposição no nível nacional. Ao contrário, se um é mais forte onde o outro é menos enraizado, alianças nacionais tendem a beneficiar ambas as legendas. Vale ressaltar que estas são tendências, não certezas, e dependem de outros fatores – com destaque para os de caráter conjuntural.

A despeito do pragmatismo e oportunismo presentes em inúmeras candidaturas e alianças e explicitados em praticamente todas as análises empreendidas nos capítulos precedentes, Carneiro encerra o livro com um ensaio alentador. O autor aborda a esperança de que a vida política de novas lideranças surgidas nos pleitos municipais seja pautada por valores éticos e voltada ao bem estar da comunidade em que se inserem. A partir de entrevistas realizadas com dois prefeitos, o objetivo foi conhecer as principais motivações para a candidatura em pleitos municipais. Entre elas, destacamos duas, que nos parecem bastante pertinentes a um contexto de descrença e reprovação à forma de atuação dos partidos e políticos tradicionais: “afirmar que o jeito como se dá a vida política pode ser mudado” (p. 218) e “levar uma mensagem de esperança e otimismo em relação à convivência política” (p. 219). A mensagem primordial é que, mesmo diante de obstáculos ao ingresso na vida pública e dos acontecimentos que envolvem atores políticos já estabelecidos e reforçam o descontentamento dos cidadãos, o caminho da política ainda é o melhor para a resolução de impasses – e, no limite, para a busca pela forma mais satisfatória de subsistência e convivência em sociedade.

NAYLA LOPES
RESENHA: CANDIDATOS, PARTIDOS E COLIGAÇÕES
NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012

Referências

- DALTON, Russell. Dalton, Russell. Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies, *The Journal of Politics*, Vol. 46, n. 1, , 1984, pp. 264-284.
- LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara de Souza (Orgs.). *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 20, 2003, p. 115-134.
- PANKE, Luciana; CERVI, Emerson (Orgs.). *Eleições nas capitais brasileiras em 2012: um estudo sobre o HGPE em eleições municipais*. Curitiba, UFPR, 2013 (e-book).
- SILVEIRA, Flavio Eduardo (Org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Bruno Dallari é doutor em Linguística pela Unicamp. Atualmente é professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Bruno Wilhelm Speck é doutor em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, pós-doutor no Instituto Max Planck para Direito Penal Comparativo em Freiburg e na Universidade Livre de Berlim. Atualmente é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas.

Cláudio Gonçalves Couto é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP da Fundação Getúlio Vargas – SP. É também Secretário Adjunto da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais)

Ednaldo Ribeiro é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professor da Universidade Estadual de Maringá.

Helcimara Telles é doutora em Ciência Política e coordenadora do grupo de pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento eleitoral”, da UFMG. Atualmente é professora da Universidade Federal de Minas Gerais.

Nayla Fernanda Andrade Lopes é especialista em Comunicação Empresarial pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH). Atualmente, é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Pedro Fraiha é integrante do Grupo de Pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral na UFMG e bolsista do Conselho Nacional de Pesquisas - CNPq.

Rodolfo Viana Pereira é doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra, mestre em Direito Constitucional pela UFMG e especialista em Direito Eleitoral pela Universidade de Paris II. Atualmente é professor do curso de Direito da UFMG, coordenador Acadêmico do IDDE - Instituto para o Desenvolvimento Democrático e do Portal Eleitoral e membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB.