



# Revista Parlamento e Sociedade



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**



## Mesa

**2015**

**Presidente**

Antonio Donato (PT)

**1º Vice-Presidente**

Edir Sales (PSD)

**2º Vice-Presidente**

Toninho Paiva (PR)

**1º Secretário**

Aurélio Nomura (PSDB)

**2º Secretário**

Paulo Frange (PTB)

**1º Suplente**

Eduardo Tuma (PSDB)

**2º Suplente**

Noemi Nonato (PROS)

**Corregedor Geral**

Dalton Silvano  
(Democratas)

**2016**

**Presidente**

Antonio Donato (PT)

**1º Vice-Presidente**

Milton Leite (Democratas)

**2º Vice-Presidente**

Edir Sales (PSD)

**1º Secretário**

Adolfo Quintas (PSDB)

**2º Secretário**

Adilson Amadeu (PTB)

**1º Suplente**

George Hato (PMDB)

**2º Suplente**

Eduardo Tuma (PSDB)

**Corregedor Geral**

Dalton Silvano  
(Democratas)

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**





Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**

v.3 n.4 janeiro/junho 2015

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.3	n.4	p.1-120	jan./jun. 2015
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, sala 1302A  
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

**Solicita-se permuta**

e-mail: revista@camara.sp.gov.br  
versão eletrônica: www.camara.sp.gov.br

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.  
- Vol. 3, n. 4 - (2015). - São Paulo : CMSP, 2013-**

**Semestral**

**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano  
(Debates)**

**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade  
ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo – Periódicos  
3. Políticas Públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Presidente</b>	Christy Ganzert Pato
<b>Editor Científico</b>	Leonardo Barbagallo
<b>Editor Executivo</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
<b>Conselho Editorial</b>	Christy Ganzert Pato, Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Fabio Pierdomenico, Gustavo Costa Dias, Lara Mesquita Ramos, Leonardo Barbagallo, Tatiana Braz Ribeiral
<b>Comitê Científico</b>	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV)
<b>Equipe Editorial</b>	Alexsandro Santos, Catuí Côrte-Real Suarez, Cely Costa Aguiar, Fatima Thimoteo, Rafael Lorena de Pinho, Viviane Lima de Andrade
<b>Transcrição das palestras</b>	Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão - SGP.4
<b>Fotografia da capa</b>	Acervo iconográfico da CMSP – CCI.1
<b>Revisão</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Maria Edite de Souza Bispo
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Editoração, CTP, impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
<b>Tiragem</b>	2 mil exemplares



# Sumário

9 Editorial

## **Dossiê Reforma Política - primeira parte**

13 Reforma Política: o longo debate  
Fernando Limongi

25 Sistemas eleitorais: o sistema proporcional  
George Avelino Filho

37 Reforma Política como Reforma Eleitoral: a dimensão persistente  
Glauro Peres da Silva

53 Reforma Política e a Justiça Eleitoral  
Vitor Marchetti

75 Judicialização da política e composição dos tribunais superiores  
Frederico de Almeida

99 Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil  
Bruno Wilhelm Speck



# Editorial

A Escola do Parlamento apresenta o quarto número da Revista Parlamento e Sociedade, publicada semestralmente, e que objetiva promover discussões e reflexões sobre aspectos da vida social e política, enfocando, sempre que possível, o Poder Legislativo na vida brasileira e sua interface com as políticas públicas.

Neste volume apresentamos a primeira parte do Dossiê *Reforma Política*, resultado do Ciclo de Debates *Reforma Política*, uma série de treze encontros realizados no primeiro semestre de 2015.

O artigo de Fernando Limongi, que proferiu a palestra de abertura do ciclo de debates, localiza a discussão sobre reforma política e reforma eleitoral, procurando demonstrar como não existe um consenso sobre o conteúdo dessas reformas. Embora a presença do tema seja uma constante no debate político brasileiro, e talvez por isso mesmo, o consenso existente limita-se apenas ao diagnóstico sobre a necessidade de uma reforma política, mas não sobre o conteúdo da mesma. Nas palavras do próprio autor “temas e instituições específicas permanecem as mesmas, mas as razões pelas quais são vistos como problemáticos mudam inteiramente. A continuidade do tema reforma política, portanto, é mais aparente do que real”.

George Avelino Filho e Glauco Peres da Silva debateram os modelos de sistemas eleitorais. Enquanto Avelino Filho foca seu trabalho numa análise do sistema proporcional, sua origem, as variações entre lista aberta e fechada, e as principais críticas a ele, Silva procura analisar os diferentes incentivos que determinam o comportamento parlamentar, bem como as diferentes consequências sobre o sistema de representação gerados pelo tipo de sistema eleitoral adotado em cada país. A pergunta que norteia seu trabalho é sobre como as regras eleitorais adotadas no Brasil e as propostas de alteração desse sistema afetam a representação política. Ambos os trabalhos terminam por analisar o “sistema de voto único não transferível”, que no Brasil se popularizou como o chamado “distritão”.

Vitor Marchetti e Frederico Almeida discutem os impactos das decisões tomadas na esfera judicial sobre a vida eleitoral e política do país. Marchetti se debruça sobre o papel do Tribunal Superior Eleitoral nas mudanças das regras eleitorais definidas ao largo do parlamento. O autor mostra como as principais mudanças pelas quais passaram os sistemas partidário e eleitoral brasileiro nos últimos anos têm como lócus de decisão o Judiciário e não o Legislativo – a arena esperada para essas mudanças acontecer. A adoção da verticalização nas eleições

de 2002 e 2006, a não implementação da cláusula de desempenho, a proibição do financiamento de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, o número de cadeiras em disputa nas Câmaras Municipais e a fidelidade partidária são exemplos de decisões judiciais – muitas vezes tomadas à revelia da vontade dos legisladores – que têm afetado a competição política. Almeida se dedica ao processo de seleção de juízes e à composição dos tribunais. Segundo o autor, a importância das decisões tomadas na Corte Constitucional brasileira torna necessário entender como se dá o processo de seleção e nomeação dos juízes. O autor compara o processo brasileiro com o processo estadunidense.

Por fim, Bruno Wilhelm Speck fala sobre tema espinhoso, o financiamento político, mais especificamente o financiamento de campanhas eleitorais. Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha decidido, em setembro de 2015, que contribuições de pessoas jurídicas são inconstitucionais, esse debate está longe de chegar ao fim. Speck faz um levantamento histórico dos modelos de financiamento adotados no Brasil e compara com os modelos escolhidos por outros países.

No próximo número a Revista Parlamento e Sociedade apresenta a segunda parte do Dossiê Reforma Política, abordando temas como a crise da representação política, as formas de organização dos partidos políticos, a representação de mulheres e grupos raciais nos parlamentos e mecanismos de incentivo ao aumento da participação cidadã nas atividades políticas.

Esperamos que a leitura dos artigos seja tão enriquecedora e prazerosa como foram os debates que deram origem a eles.

Conselho Editorial

**Dossiê**

# **Reforma Política**

primeira parte



# Reforma Política: o longo debate

Fernando Limongi<sup>1</sup>

## Resumo

Reforma política é um tema que está sempre em voga, e não só no Brasil. Por aqui ela ganhou força maior nos debates após a instituição das eleições diretas reguladas pela Constituição Federal de 1988 e do modelo democrático eleitoral vigente. A presente análise destrincha as questões que giram em torno do tema e suas implicações. Para isso, explora as propostas específicas que acompanham o debate e as novas demandas sociais, problematizando, em um aspecto geral, a discrepância da própria aplicação prática dessas propostas.

## O longo caminho

Este texto, uma versão modificada da palestra feita na abertura do Ciclo de Debates sobre Reforma Política promovido pela Câmara Municipal, tem um objetivo simples e direto: procura ser tão-somente uma introdução. Trata-se da abertura de um ciclo de conferências e debates sobre os caminhos da reforma. Serão 13 sessões, cada uma delas voltada a um tema específico.

Antes de mais nada, portanto, cabe registrar meus agradecimentos ao convite feito e a distinção que me foi conferida de abrir este ciclo. Agradeço imensamente o convite. Agradeço especialmente o Presidente desta casa, Vereador Antonio Donato, e aqueles diretamente envolvidos nesta importante empreitada, Christy Ganzert Pato, Diretor-Presidente da Escola do Parlamento, Lara Mesquita e Tatiana Ribeiral; muito obrigado a todos. É uma honra estar aqui e ter a oportunidade de discutir temas tão importantes e complexos envolvidos na questão da reforma política.

Como já afirmei, minha abordagem tangenciará propostas específicas, ainda que seja de todo impossível ignorá-las. Pretendo, inicialmente, levantar algumas questões gerais que levem a uma problematização do próprio tema. Este, por certo, não é o primeiro evento desta natureza de que participo. Já faz algum

---

1 Professor titular do Departamento de Ciência Política da USP.

tempo que o tema da reforma política ocupa o centro das preocupações da opinião pública e vai a debate no Parlamento. É um tema recorrente, constante. Durante toda minha carreira acadêmica, que já tem uns 25 anos, venho participando de debates sobre reforma política. Por dever de ofício, digamos assim, tenho sido convocado repetidamente a participar deste debate. Interessante, portanto, refletir sobre o que permanece e o que muda. E este é o ponto fundamental: é sempre o mesmo debate e ao mesmo tempo é sempre um debate novo. Constante e mutável ao mesmo tempo. Para explicar isso, comecemos pela segunda parte, pelo aspecto sempre cambiante deste debate.

Quem olhar para as propostas em debate e suas justificativas imediatas verá que ele mira um alvo móvel. O problema concreto enfrentado está em constante modificação. O debate sobre a reforma política acompanha e se desenrola paralelamente à transição do autoritarismo para a democracia. A própria maneira como os militares começaram a encaminhar a transição, a abertura promovida pelo General Geisel, colocou a questão institucional no centro da discussão. A transição ocorreu e foi sendo ditada por uma série de modificações institucionais, sobretudo na legislação eleitoral. Assim, reforma política e transição para a democracia acabaram se associando de forma direta, a ponto de se tornarem indistinguíveis.

De outra parte, havia a preocupação em evitar que os problemas havidos na experiência democrática anterior não viessem a se repetir. Isto é, ao mesmo tempo havia a forte convicção no interior da academia de que um retorno puro e simples a eleições competitivas não levaria a uma democracia estável. A crise dos anos 60, que culmina no golpe de 1964, de acordo com esse diagnóstico, teria causas institucionais. Retornar ao mesmo modelo institucional adotado em 1946, marcado pela combinação entre presidencialismo e representação proporcional, seria marcar um encontro com a instabilidade política. A reforma política, no interior desse diagnóstico, seria imperiosa se quiséssemos evitar novos golpes e a instabilidade.

Por um bom tempo, a matriz institucional brasileira foi colocada em xeque, em suspeição, responsabilizada pelos mais diversos problemas que o País enfrentava. Quando falo em matriz institucional, refiro-me à combinação entre o presidencialismo e a representação proporcional de lista aberta. Contudo, ainda que esta matriz institucional fosse identificada como a raiz das muitas mazelas enfrentadas, mudaram as razões pelas quais esta matriz é vista como problemática. O réu permaneceu o mesmo. A acusação, contudo, os crimes cometidos – se posso abusar da analogia –, as razões apresentadas para a condenação, mudaram.

As razões pelas quais estas instituições eram vistas como inadequadas mudaram radicalmente. Inicialmente, no período da transição, a combinação

presidencialismo-representação proporcional era condenada por não conter anteparos à explosão das demandas e, conseqüentemente, à radicalização política. Não é o caso de recuperar esse argumento neste momento. Meu objetivo é limitado. Estou fazendo, digamos assim, um inventário. O fato é que este é um diagnóstico herdado dos anos 60 em que são visíveis as marcas da Guerra Fria.

Os primeiros anos de democracia foram anos conturbados. Foram anos de crise política e econômica. O País, por anos a fio, viveu à beira da hiperinflação. Assim, a ideia de que havia algo de profundamente errado com a matriz política adotada e referendada pela Constituição de 1988 foi sendo reforçada. O governo não governava. A fragilidade do governo e não, como se esperava, a radicalização política das massas, acabou por se configurar como o problema número um a ser enfrentado. O problema que se manifestava, portanto, não era o esperado. Era outro. Mas a raiz do problema não mudara, era o mesmo: a causa da fragilidade do governo seria a matriz institucional adotada desde 1946, isto é, a combinação entre presidencialismo e representação proporcional com lista aberta.

O libelo acusatório muda, mas não o culpado. A natureza da explicação se altera e ganha foros mais plenamente institucionais na medida em que o problema identificado passa a ser a incapacidade do presidente em contar com maiorias estáveis no Congresso Nacional para aprovar as medidas econômicas necessárias para controlar a inflação. Dado o multipartidarismo vigente – uma consequência direta da representação proporcional – e a fragilidade dos partidos – consequência direta da lista aberta –, o Congresso se constituiria em uma barreira intransponível às pretensões de qualquer chefe do Executivo. Presidentes estariam condenados à imobilidade.

Uma vez mais, não cabe aqui reconstituir o argumento. Meu interesse é apenas mostrar como continuidade e mudança se combinam no debate sobre a reforma política. Temas e instituições específicas permanecem as mesmas, mas as razões pelas quais são vistos como problemáticos mudam inteiramente. A continuidade do tema “reforma política”, portanto, é mais aparente do que real. Ainda que a matriz institucional fundamental adotada pelo País – a combinação entre presidencialismo e representação proporcional – permaneça na berlinda, o debate muda inteiramente de natureza.

Na realidade, se analisado desse ângulo, isto é, sobre a incidência das preocupações com a matriz institucional, o debate perdeu fôlego nos anos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. E a razão é muito simples: o diagnóstico pessimista foi negado na prática. Colocando de forma nua e crua, o apelo à

reforma da matriz institucional perdeu força porque o sistema político funcionou, desmentindo empiricamente as previsões empíricas feitas até então. Executivo e Legislativo, vistos pelo diagnóstico pessimista como destinados a viver em conflito, encontraram bases para operar de forma coordenada e cooperativa. A inflação foi debelada, reformas foram aprovadas e o País experimentou períodos de crescimento econômico e até mesmo a redução da desigualdade econômica. Em lugar de estar condenada a viver em eterna crise, a democracia provou sua viabilidade no país.

Ainda assim, a percepção de que uma reforma política seria necessária não perdeu seu apelo, nem mesmo sua força. Continuou a ser vista como uma necessidade imperiosa. Nesta sua nova aparição, contudo, o apelo perdeu objetivos específicos. Se antes o tema da governabilidade era crucial e se a possibilidade da crise de governabilidade alimentava o debate, uma vez que esse risco foi afastado o debate se tornou mais genérico, menos claro, tanto no que se refere à identificação dos problemas como quanto aos objetivos pretendidos; mas, paradoxalmente, o apelo reformista não perdeu sua intensidade e a crise política atual, por exemplo, recolou o tema no centro da agenda política.

Assim, como participante deste debate e tendo assistido suas metamorfoses constantes, passei a me indagar sobre o caráter difuso e indefinido do clamor por uma reforma política. Minha formação profissional me leva sempre a querer transformar argumentos em proposições testáveis, a identificar causas e consequências, a pensar no que pode ser mudado e como sabemos se essas mudanças vão trazer as consequências pretendidas. Como acadêmico, como cientista político, busco ter claras as causas e as consequências. A defesa de uma reforma política necessariamente deve partir da constatação de que o estado atual apresenta problemas, que estes problemas podem ser conectados a certas escolhas institucionais e que as alterações propostas terão como consequência a superação dos problemas identificados originalmente. Para o cientista político, estas conexões devem ser examinadas logicamente. Os nexos entre causas e consequências são cruciais, são testes empíricos fundamentais.

O debate político, contudo, tem natureza diversa: desenvolve-se em plano próprio, alimentando-se de expectativas e aspirações que não precisam resistir aos rigores da demonstração acadêmica. Ou seja, o que estou sugerindo é que o tema da reforma política deve ser analisado como parte do próprio discurso político, ou melhor, da luta política. Por isso ele é e será retomado constantemente. Mais do que isto, é de sua própria natureza ser impreciso e indefinido. A reforma política é uma bandeira, uma aspiração, uma expectativa que sempre se renova baseada na expectativa difusa de que seria possível alterar as bases em que a luta política é travada.

Há, portanto, duas formas distintas de abordar o tema da reforma política. Ou melhor, é preciso distinguir um tratamento mais técnico do tema, aqueles a que se dedicam os cientistas políticos e os acadêmicos em geral e daqueles que mobilizam os atores políticos. Para distinguir estes dois debates paralelos, talvez valha a pena distingui-los com nomes diversos: reforma eleitoral e o da reforma política. O primeiro seria mais técnico e pautado pelo rigor acadêmico em que relações causais são postas à prova da lógica e da empiria e o segundo, mais propriamente político.

A sugestão desta diferenciação foi feita por Luís Fernando Veríssimo em uma crônica publicada meses atrás. Veríssimo afirma, ao longo do texto, que primeiro precisamos fazer a reforma política para, e somente após termos feito isso, passarmos à reforma eleitoral. E reforma política ele associa, ou identifica, como uma espécie de revolução. As expectativas são imensas. Não é verdadeiramente uma reforma: é uma revolução.

Mas no que consiste essa reforma política? O que efetivamente deve ser mudado para obter este novo estado de coisas? O problema é que, como vou tentar argumentar, não existe reforma política sem a reforma eleitoral.

A reforma política, para que provoque uma alteração radical na forma como a política é vivida e praticada, passa necessariamente por medidas concretas, por alterações legais na regulação da atividade política. E o curioso das expectativas geradas por ela, pela capacidade de quais alterações a legislação possa vir a ter para provocar a tal da revolução esperada por Veríssimo e tantos outros, é que estas expectativas são alimentadas por doses elevadas de ingenuidade e mesmo de desconhecimento da evolução das práticas políticas. Mais do que isso, em geral ela parte de experiências concretas e imediatas, de respostas aos problemas salientes daquele exato momento. Por exemplo, no debate brasileiro atual, dados os recentes escândalos de corrupção denunciados pela Operação Lava Jato, o financiamento das campanhas eleitorais parece ser **o problema**, a razão essencial pela qual a atividade política teria se deteriorado.

No momento, o que quero frisar é que o debate sobre a reforma política se alimenta ou é alimentado por uma expectativa, um desejo de que as coisas mudem, melhorem. Mais do que isto, há algo específico a essa retórica de reforma captada pela constante alusão à corrupção. O objetivo central de toda e qualquer reforma política é dar conta da corrupção entendida de forma ampla, como deterioração, como perda de princípios e/ou integridade. Notem: corrupção indica a existência de um processo. Mais do que isto, indica a existência de um ponto inicial, anterior a sua ação deletéria. Corrupção envolve degeneração. O apelo à

reforma política, portanto, é sempre um apelo à restauração de um mundo perdido, que foi corrompido ao longo do tempo.

A reforma política nunca sairá da agenda política. E assim é no Brasil e no restante do mundo. Cidadãos estão sempre infelizes e desgostosos com o que está acontecendo no mundo político, com a política real. Ciclos como este, de debates sobre reforma política, estão acontecendo em vários se não em todos os países do mundo. Não há nenhum país do mundo em que não exista um forte descontentamento com a vida política. Aspirações reformistas são ubíquas. São ubíquas e perenes. Todos sempre querem reformar. Todos acham que os problemas políticos são mais agudos em seu território e que só em seu quintal as coisas são assim tão ruins. O mais interessante é que não é raro encontrar movimentos reformistas que idolatram o que outros veem como as razões de todos os seus infortúnios.

Este é o caso da dicotomia lista aberta e lista fechada. Quem adota a primeira modalidade da representação proporcional a vê como causa do individualismo, da corrupção e da falta de *accountability*; acredita que tudo isso será minorado ou solucionado com a mudança para a lista fechada. Mas quem adota a segunda versão quer migrar para a primeira, porque acredita que a lista fechada dá razões para que as lideranças partidárias se isolem das demandas populares, etc. Obviamente, não é possível que ambos estejam corretos. Cada uma dessas opções tem seus prós e contras. Pode ser verdade que uma seja melhor que a outra, mas o fato é que nenhuma delas trará a solução para todos os problemas identificados. E não importa, ou melhor, não é isto que importa se quisermos entender o apelo da retórica da reforma política.

O discurso reformista é necessariamente simplista, esquemático, alimentado pela denúncia de um mundo político marcado pela corrupção dos valores e princípios da atividade política real e presente. A força da retórica da reforma política vem de seu apelo duplo, dirigido ao futuro e ao passado. A reforma sempre acena em direção ao futuro, a como o mundo político deveria ser, mas o faz com base em uma remissão ao passado, a um mundo em que a política teria sido regida pelos princípios que se buscam resgatar.

A expectativa de que existe uma reforma política que será capaz de trazer consigo uma verdadeira regeneração da vida política não é nova. Paradoxalmente, é praticamente tão velha quanto a adoção de eleições como método de seleção de governantes. Eleições nunca funcionaram como se esperava que elas deveriam funcionar. Esse descompasso entre a realidade e a idealização, entre a prática e as expectativas, alimenta o movimento reformista. E, sendo assim, é preciso ter em mente que inúmeras reformas políticas já foram feitas com os mesmos objetivos

e expectativas. Reformas radicais, profundas, verdadeiras revoluções, já foram levadas a cabo. Mas tão logo entram em efeito, demandas por novas reformas começam a ser feitas. O processo é interminável porque induzido por expectativas idealizadas sobre o mundo político.

Ao longo do tempo, a *retórica da reforma* ganhou autonomia. O argumento em prol da reforma tomou uma forma genérica, uma espécie de protocolo padrão que se presta às mais diferentes propostas. Este é o ponto em que a reforma política e a eleitoral voltam a se encontrar. A reforma política tomou a forma de um discurso genérico em que propostas específicas de reforma eleitoral são enxertadas. Tudo se passa como se as medidas concretas fossem de menor importância. O que de fato importaria seria a reforma política em si mesmo, independentemente de seu conteúdo.

Para tornar as coisas um pouco mais concretas, vou recorrer a um exemplo: a defesa da adoção do voto distrital feita pelo senador José Serra no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 12/02/2015. Reforço que se trata de um exemplo. Meu objetivo é destacar os elementos discursivos aos quais recorre o senador. Há muitos outros exemplos a que eu poderia ter recorrido. Não me interessa a proposta concreta do voto distrital e muito menos a posição específica do senador José Serra, mas sim como essa proposição específica, pequena e limitada, é defendida como parte de uma reforma política ampla, de uma verdadeira regeneração. O que quero ressaltar são os elementos discursivos que conferem força à defesa da reforma política. A medida concreta, a reforma eleitoral proposta, é secundária. Este é o ponto que quero sublinhar: a enorme distância entre o caráter limitado da modificação proposta, no caso a adoção do voto majoritário nas eleições para vereador, e os efeitos imensos que a modificação traria, o de um resgate da moralidade pública. Esta operação ou passagem entre o acanhamento da proposta e seus efeitos poderosos só é possível porque feita sob o manto protetor da ideia de reforma política, da suspensão sobre o juízo usual entre causa e efeito que sua evocação gera.

Vejamos o argumento do senador. Segundo Serra, a adoção do voto distrital deveria ser vista como “o primeiro passo de uma restauração moral que pode dar-se alargando o espaço da democracia.” Como diz o título do artigo, a medida teria por objetivo tornar a democracia “mais democrática”, isto porque o que se defende poderia funcionar como “a introdução no organismo de um vírus benigno que gera anticorpos contra o peso do poder econômico e a favor da representatividade dos eleitos.” Por isto mesmo, esses objetivos, como destaca o próprio senador, não poderiam ser identificados como uma “bandeira partidária”

ou como parte de um “projeto de poder”. O voto distrital é o que menos nos interessa no momento. Qualquer outra medida poderia tomar seu lugar. O relevante para meus fins é atentar para a estrutura do argumento, para a construção do discurso reformista em que a defesa dessa reforma eleitoral específica ganha *status* de uma proposta de reforma política e que, como tal, tem por base um apelo moral. O que se pretende, o objetivo maior, é provocar uma alteração do comportamento dos políticos. O que se quer é restaurar as bases para um comportamento reto, virtuoso. Essa é a aspiração, essa é a expectativa. A reforma restaura, recupera e propicia uma forma adequada de fazer a política perdida em algum ponto não especificado do tempo. Este é, digamos, para abusar da caricatura, o herói, o mocinho da reforma política: a regeneração, a restauração da moralidade. E os vilões, ou aspectos negativos a serem eliminados, também são elencados: o poder do dinheiro e os projetos de poder pelo poder.

Insisto, o voto distrital é o de menos aqui: poderia ser o fim das coligações, poderiam ser eleições a cada cinco anos, o que for. O importante do discurso, o que pega, o que faz com que ele ganhe foros de um discurso em prol da reforma política, não é a medida concreta, mas sim seus efeitos esperados: uma nova política; nova, não, porque há sempre essa remissão idealizada ao passado. O que se obteria seria a regeneração da política por meio da neutralização dos elementos que a desvirtuam. Os elementos que levam à degeneração tendem a ser sempre os mesmos: os interesses econômicos, a força do dinheiro, a ambição política, a busca do poder pelo poder. O mundo político ideal, o que teria existido em algum ponto do tempo e que a reforma pretende resgatar, é um mundo em que a política não seria dominada quer por um quer por outro desses elementos corruptores. A boa política é a que está acima dos interesses e do amor pelo poder. A boa política pede virtude, desprendimento, desinteresse.

Quem seria contra diminuir o peso do poder econômico na política? Ninguém, certo? Todos somos a favor disso. Todos somos a favor do aumento da representatividade dos eleitos. Ninguém vai ser contra. Todos querem isso. Todos queremos! Ninguém pode discordar de objetivos tão claros e positivos. Sobretudo porque eles apontam para melhorias inquestionáveis e incontroversas e que, por isso mesmo, dispensam maior elaboração. Quem se oporia a uma reforma cujo resultado final fosse o aumento da representatividade? Ninguém. Até porque ninguém sabe bem ao certo o que isso significa.

Assim, sobre objetivos tão genéricos quanto imprecisos é possível projetar e esperar absolutamente tudo. E isso significa dizer que é possível afirmar que a reforma proposta contém a resposta ou a solução para toda e qualquer

característica indesejável e negativa que encontramos no sistema vigente. Eleitores não se lembram em quem votaram. Ora, após a reforma, passarão a lembrar. O dinheiro domina a política no modelo corrente? Deixará de fazê-lo após a reforma. A lista de problemas pode ser aumentada indefinidamente. Cada um pode “pendurar” o seu mal ou problema preferido ao rol das mazelas a serem sanadas. Cada um tem as suas predileções. A governança é o problema? Falta *accountability*? A reforma política, se efetiva, se real, tratará deste ponto e de qualquer outro que se tenha em mente.

Assim, a “reforma política” ganha autonomia, torna-se uma verdadeira entidade. Todos falam nela como algo necessário e urgente. Por isto mesmo, em flagrante atentado ao bom gosto, ganhou o apelido de “mãe de todas as reformas”. A reforma é o meio, o modo pelo qual seria possível dar início a esse processo de regeneração da política. As expectativas são vagas e, muitas vezes ambíguas, porque ancoradas em categorias e imagens consolidadas. Condena-se a sujeição da política ao dinheiro, aos interesses, aos ambiciosos que se dedicam à política apenas para obter vantagens pessoais e que deixam de lado o bem comum. A política que se quer e que se espera obter por meio da reforma é uma em que ideais prevaleçam sobre os interesses, o bem comum sobre o particular.

Políticos se tornam os principais alvos da reforma. Políticos profissionais priorizariam os resultados eleitorais, querem vencer eleições a qualquer custo. Ser eleito, ter poder estaria acima de tudo. Para tanto, os políticos se dobrariam à força do dinheiro e dos interesses. Princípios e ideais seriam relegados, quando muito, a um segundo plano. Por isto mesmo a reforma é sempre associada a uma regeneração moral. O comportamento dos políticos precisaria ser alterado.

Políticos, contudo, podem se apresentar como as vítimas desse processo. Sempre podem recorrer a Rousseau: nasceram bons, mas a vida social os corrompeu. Isto é, dadas as regras vigentes, não haveria como escapar da lógica implacável que rege a vida política. Os políticos que mantivessem a fidelidade a seus ideais seriam derrotados pelos pragmáticos e ambiciosos que não hesitariam em negociar seus ideais por recursos e votos: “a origem da corrupção política é o comportamento de meus adversários que cedem aos interesses dos poderosos”. Assim, paradoxalmente, políticos acabam sendo os mais enfáticos críticos de si mesmos e os que mais defendem a necessidade de uma “reforma política” profunda. Diz o reformista: somente quando regenerada pelas propostas que defendo, a atividade política passará a ser um campo exclusivo daqueles que, como eu, colocam os princípios acima de seus interesses pessoais e dos que os financiam.

A reforma política, portanto, é tema perene e ubíquo porque o funcionamento de todo e qualquer sistema político está aquém das expectativas dos cidadãos e dos políticos, está sempre a anos-luz de distância do ideal, do que gostaríamos que fosse, de como acreditamos que ele poderia e deveria funcionar. A reforma política aparece assim como uma panaceia, como um remédio capaz de curar todos os males. Mas para que apareça assim, para que possa ser mobilizada pelas mais diferentes correntes políticas, ela obedece a certos cânones, toma uma forma comum, recorre a uma retórica que evoca visões consolidadas sobre como deveria ser a política.

A chave do sucesso, o ponto de convergência de toda essa confraria reformista é noção de corrupção. A reforma é apresentada como uma correção de rumo, como o ponto de partida de um processo de regeneração moral que nos levará de volta ao princípio; ou melhor, a uma atividade política regida única e exclusivamente por princípios. Mas o que é preciso ter claro é que essas expectativas são vagas e imprecisas. Mais do que isto, é que de fato elas significam diferentes coisas para diferentes pessoas.

Para ser concreto, um peessedebista e um petista com certeza discordam sobre o que significa a primazia dos princípios sobre os interesses. Ou para dizer o mesmo de forma diversa, muito provavelmente um eleitor do PSDB se vê a si mesmo como um agente político desinteressado enquanto vê seus principais adversários como aqueles que pautam o comportamento em função dos interesses e de um projeto do poder pelo poder. O eleitor do PT não é diferente. O seu partido representa o povo, a coletividade, o interesse geral, enquanto os demais defendem interesses especiais e particulares.

Mas não é preciso ser eleitor de carteirinha de um partido para ser pego em contradição. A própria noção de representação se baseia em expectativas inconciliáveis. Queremos que os representantes sejam os mais capazes possíveis, mas ao mesmo tempo queremos que eles defendam os nossos interesses, que sejam, portanto, a um só tempo, diferentes e iguais. As eleições colocam em movimento essas expectativas contraditórias. Os escolhidos, os merecedores do voto, devem se destacar dos demais, devem ter qualidades que os diferenciam dos seus eleitores, pois se não fosse assim, porque seriam dignos do voto? Escolher envolve necessariamente a comparação e a distinção. Os eleitos, os escolhidos, devem ter atributos que os demais não têm. Mas ao mesmo tempo, queremos votar naqueles com quem nos identificamos, que se não são iguais, pelo menos são parecidos conosco, têm os nossos atributos. Esses ideais são contraditórios. Há uma tensão interna entre eles.

Creio que uma discussão consequente da reforma política deve evitar respostas fáceis. Deve, portanto, escapar do discurso genérico sobre a regeneração moral e, mesmo, dessa discussão mais ampla sobre a corrupção política entendida como a sujeição da atividade política aos interesses. Na realidade, para que seja consequente, uma discussão sobre a política deve tomar como ponto de partida a premissa inversa, qual seja, a de que não é possível dissociar política de interesses. Como se aprende nas primeiras aulas de Política, ou pelo deveria se aprender, a atividade política só tem lugar quando é necessário tomar decisões coletivas sobre questões em que indivíduos tem preferências divergentes.

O que estou querendo sublinhar é que o debate sobre a reforma política tem girado no vazio. Todos a defendem porque ela nos promete um mundo melhor, bem melhor do que o atual. Contudo, o faz a partir de apelos vagos e genéricos, projetando expectativas irrealistas de como o mundo poderia operar. Contudo, ao se abandonar esse mundo idealizado e vago das expectativas, somos deixados com um mundo mais árido e menos auspicioso, o mundo da reforma eleitoral. Porque não importa quão utópica e otimista seja a visão do defensor da reforma política, concretamente, o seu ponto de partida é uma modificação localizada da legislação eleitoral.

Vale neste ponto retornar aos dois exemplos que citei ao longo desta exposição. Para Veríssimo, a revolução utópica da reforma política teria início com a proibição das contribuições às campanhas eleitorais feitas por pessoas jurídicas. Para José Serra, com o voto distrital. Para cada um deles, essas medidas seriam o ponto de partida capaz de dar início a uma completa renovação da forma de fazer política. Para quem estuda sistemas políticos ao redor do mundo, para quem conhece as regras adotadas por outros países – isto é, para quem sabe que essas medidas já foram adotadas por outros países sem que essas consequências portentosas tenham sido alcançadas –, fica patente a distância entre o discurso e a prática, entre o que é e o que não é possível de ser obtido por meio de uma reforma política.

Quando todos concordam que querem uma reforma política é porque todos estão olhando para o objetivo e centrando, ou pensando, no que há por melhorar. Todos querem um sistema político melhor, que funcione melhor. Todos projetam um mundo pós-reforma em que o sistema político funcionaria melhor do que no presente. Porém, o problema é que as coisas não são tão simples. Qualquer reforma política passa por medidas concretas, por reformas eleitorais, sobre as quais não há acordo. E não há acordo sobre o fundamental, se de fato elas são ou não um avanço, ou se melhoram ou pioram o sistema político.

Por exemplo, Serra acredita que o voto distrital só traz consigo coisas boas, é um avanço, um movimento em direção à boa política e, portanto, deve ser visto como parte da reforma política. Contudo, nem todos concordam que assim seja. Nem todos acreditam que o voto distrital seja um avanço. Muitos o veem como um retrocesso.

O fato é que há prós e contras em toda e qualquer proposta concreta. Há os que as veem positivamente e há os que as veem negativamente. E é assim com todas as alternativas que estão na mesa, é assim com todas as medidas que foram votadas no primeiro semestre de 2015 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Aliás, concretamente, Câmara e Senado aprovaram reformas políticas totalmente diferentes.

Mas o ponto que quero ressaltar é anterior: a unanimidade em torno da reforma política se dissolve tão logo se comece a discutir propostas concretas, ou seja, quando se discute a reforma da legislação eleitoral. Estou querendo dizer que temos de ter muita clareza sobre os caminhos para a reforma política, quais opções vamos adotar. Não há apenas uma.

De uma coisa eu sei e gostaria de enfatizar: não há nada que seja feito com varinha de condão, nada que seja mágico. Não há um modelo pronto a ser adotado, uma cartilha a ser copiada. Todas as propostas são vendidas como sendo avanços, mas nem todas o são. Medidas concretas são necessariamente complexas e sempre envolvem prós e contras.

Por isso vocês todos devem vir nas próximas 12 aulas! Nelas, os detalhes e alternativas serão analisados profundamente. Meu trabalho foi somente o de “levantar a bola e a deixar quicando na marca de pênalti” para que as próximas sessões sejam mais produtivas.

# Sistemas eleitorais: o sistema proporcional

George Avelino Filho<sup>1</sup>

## Resumo

O sistema eleitoral proporcional é o que está em vigência no Brasil há quase um século, e é sobre ele que trata esse artigo. Abordarei sua origem histórica, sua forma eleitoral e as problemáticas que giram em torno das coligações e da distribuição de vagas entre os partidos. A análise levanta as diferenças entre a lista aberta e a fechada. Por fim, trata da proposta do distritão, o voto único não transferível. Essa análise embasa-se nas experiências dos poucos países já que utilizaram esse sistema.

## Apresentação

Este texto é resultado do debate que participei no Ciclo de Debates sobre Reforma Política promovido pela Câmara Municipal de São Paulo. Em primeiro lugar, agradeço o convite, na figura de Lara Mesquita, à Escola do Parlamento. Foi um prazer participar deste debate com Alexandre Rollo, Christy Ganzert Pato e, principalmente, Glauco Peres da Silva, pois uma das coisas que fazem um professor feliz é ver um ex-aluno a seu lado. Isso quer dizer que alguma coisa fizemos certo, e essa é uma das recompensas não monetárias de um professor: ver o desempenho de seus alunos.

Meu foco aqui é o sistema eleitoral proporcional, que é o nosso sistema atual. Este artigo está estruturado da seguinte forma: na parte seguinte, apresento as origens do sistema proporcional; depois, aponto as principais críticas a este sistema. Na quarta parte, apresento o sistema proporcional por listas partidárias. Na quinta, discuto as diferenças entre os sistemas proporcionais. Finalmente, abordo a proposta do “distritão”, em debate no Congresso, para, então, concluir o artigo.

---

1 Doutor em Ciência Política pela Stanford University, e professor em Tempo Integral da FGV-EAESP e Coordenador do Centro de Política e Economia do Setor Público - CEPESP. Coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da FGV/EESP.

## Origens

Historicamente, o sistema proporcional vem depois do sistema distrital, exatamente como aqui foi apontado. Historicamente, a unificação dos países, com o fortalecimento do Estado e o estabelecimento das fronteiras do sistema econômico nacional, gera também a necessidade de representação. Assim, como o primeiro sistema de representação eleitoral, o sistema distrital procurava representar as diferentes regiões em um Parlamento comum. Em outras palavras, o sistema eleitoral distrital surgiu no interior de um processo de centralização política e econômica em países onde o localismo ainda era a principal base de identidade do eleitorado e onde as opiniões mais dispersas num território eram praticamente desconhecidas pelos eleitores e inexistentes na representação.

À medida em que se aprofunda o processo de descentralização acima descrito, observamos a industrialização, acompanhada do desenvolvimento dos transportes e a ampliação dos meios de comunicação. O surgimento das grandes metrópoles, cuja representação tendia a englobar vários distritos, torna possível o contraste entre as opiniões de caráter mais local e aquelas que abrangiam mais de um distrito. Por exemplo, uma minoria qualquer que tivesse 15% dos votos distribuídos de forma mais ou menos homogênea no território nunca ia conseguir vencer nenhum distrito porque iria ter 15% dos votos na maioria deles. Não iria, portanto, conseguir ter representação.

Essa necessidade de concentração espacial para se obter representação leva a duas alternativas. A primeira é a aglomeração de grupos com interesses similares que marcam a identidade – étnica, religiosa ou trabalhadora – de certas regiões nas grandes metrópoles. A segunda alternativa é buscar a representação dos grupos mais dispersos geograficamente. Se o pressuposto do sistema distrital era representar os interesses tomando por base sua concentração geográfica – daí o nome distrital, pois viria dos distritos –, a proposta do novo sistema é representar mais fielmente a opinião dos eleitores, sem impor um critério geográfico para isso.

Assim, a origem do sistema proporcional tinha duas preocupações fundamentais. A primeira, assegurar que a diversidade das preferências dos eleitores estivesse refletida no Parlamento independentemente das restrições regionais. A segunda preocupação era garantir a equidade matemática entre o voto – a distribuição das opiniões entre os eleitores – e a representação parlamentar. Esta segunda preocupação merece elaboração.

Como já foi apontado anteriormente, o sistema distrital tem o problema do desperdício de votos. Para ganhar a eleição num distrito é necessário apenas

um voto a mais que o segundo colocado, pois o sistema é uninominal, ou seja, de apenas uma vaga. Todo voto a mais que o necessário para ganhar não é contabilizado, pois a eleição já foi resolvida com os votos necessários para se ganhar. Da mesma forma, todos os votos destinados aos candidatos que perderam a eleição, como também já apontado, não são contabilizados.

O sistema proporcional acaba com tudo isso, pois vai procurar representar a sociedade de acordo com suas opiniões. O objetivo, portanto, é contabilizar todos dos votos e distribuir a representação proporcionalmente.

## Principais Críticas

Uma das principais críticas ao sistema proporcional foca na ênfase excessiva à eleição como representação. Isso significa que, no sistema proporcional, a ênfase maior à eleição é para representar interesses e não necessariamente para formar governos. Como o objetivo maior é a representação mais fiel da diversidade de interesses entre os eleitores, é natural que se espere parlamentos multipartidários e governos de coalizão, o que certamente não favorece a rapidez nas decisões ou a clareza da responsabilidade sobre os atos do governo (*accountability*).

Essa é outra característica que os defensores do sistema distrital puro ressaltam. Elegendo-se apenas um candidato por distrito, a tendência é ter apenas dois partidos e, portanto, ter governo e oposição de forma claramente determinada. Além disso, a vantagem de se formar governos de maioria unipartidária, mesmo que essa maioria governamental não expresse a maioria dos votos, é tornar claro para os eleitores qual partido é responsável pelos atos do governo (*accountability*), mesmo que às custas do desperdício de muitos votos.<sup>2</sup> Quando um único partido é responsável pelo governo, isso simplifica a avaliação pelo eleitor que deverá decidir apenas se reeleger os atuais mandatários, se estiver satisfeito com o governo, ou se votará no partido da oposição.

Como afirmado anteriormente, o objetivo do sistema proporcional é a representação e a inclusão da maior diversidade possível de interesses no governo. Nesse sentido, as decisões de um governo de maioria extensa tendem a ser mais demoradas; mas, certamente, são menos voláteis, exatamente pela dificuldade de se formar a maioria para tomar a decisão. Com relação a *accountability* dos governos, certamente

---

2 Matematicamente, mesmo em um sistema que exija maioria absoluta de votos nos distritos, um partido poderá atingir 50% dos eleitos com cerca de 25% dos votos. Para isso, seria necessário que as vitórias, nos distritos vitoriosos, ocorressem por margem mínima (50% dos votos mais um) e que as derrotas, nos distritos perdedores, não desperdiçassem um único voto.

ela é menos simples para o eleitor; mas ela é realizada pelos representantes dos diversos partidos, pois vigiam as ações uns dos outros.

Em suma, tratam-se de pressupostos distintos, e julgar um governo eleito em um sistema proporcional como se fosse eleito por um sistema distrital (dificuldade na tomada de decisões e *accountability* difusa) não faz sentido. Assim como não faria sentido julgar um governo eleito por um sistema distrital como se fosse eleito por um sistema proporcional (volatilidade nas decisões e baixa representação). Cada um dos sistemas se baseia em pressupostos distintos e são estruturados para atendê-los.

## A Representação Proporcional por Listas Partidárias

Com exceção de alguns poucos sistemas e de alguns poucos países pequenos, grosso modo, o sistema proporcional funciona por lista partidária. A proporcionalidade, por exemplo, não tem relação com a votação individual dos candidatos, mas sim por partido. Quando falamos em sistema proporcional, não falamos de candidatos. Por exemplo, Enéas teve 1,5 milhão de votos em São Paulo nas eleições de 2002, os quais também conseguiram eleger mais quatro candidatos do seu partido, todos com votação irrisória. Paciência. Teoricamente, o eleitor que votou no Enéas apoiou também seu partido, e as vagas foram distribuídas de acordo com esse entendimento. Se a votação de Enéas e mais a de seus correligionários foi capaz de conquistar cinco vagas, isso significa que o partido conquistou cinco vagas. O sistema não está muito preocupado se o candidato X conquistou a vaga com 200, 300, 400, com um milhão ou 1,5 milhão de votos, e sim como os votos se distribuíram proporcionalmente entre partidos. Esse será o critério para a distribuição de cadeiras.

Portanto, quando iniciamos essa discussão de tal candidato ter tido tantos votos e não ter sido eleito, é preciso saber de que partido ele faz parte. Essa é a discussão que precisamos fazer: há alguma desproporcionalidade entre votos e número de eleitos pelos partidos? Se não existe, se é proporcional; então está funcionando bem, porque a base de da distribuição das vagas é a lista partidária. Normalmente, os partidos apresentam uma lista de candidatos, e a distribuição das cadeiras vai depender dos votos obtidos por cada partido.

## As Variações no Sistema Proporcional

Embora a proporcionalidade entre votos e cadeiras por meio de partidos seja relativamente simples, há algumas variações. Sempre falamos de sistema proporcional como se o único possível fosse o nosso, mas não é. Há um grande

número de variações no sistema proporcional, e vou apontar agora aspectos que podem originar essa variação.

A primeira é a fórmula eleitoral. Ao se dividir as vagas proporcionalmente pode-se adotar um sistema de maiores médias, em que é ordenada a votação dos partidos, e se a divide por números inteiros em sequência (1,2, 3,...). No Brasil, divide-se por um. Então, por exemplo, ordenar a votação pelos partidos significa que a primeira vaga vai para o partido que teve a maior votação. Para a segunda vaga, pega-se o partido que obteve aquela primeira vaga e divide-se seus votos por dois, pois ele já ganhou uma vaga; para todos os demais partidos, divide-se por um e quem tiver a maior média vai ficar com a segunda vaga. E assim por diante até as vagas acabarem. Esse é o sistema de maiores médias.

Pode-se também adotar o sistema de maiores sobras, em que é estabelecido um quociente eleitoral, como no caso brasileiro. Por analogia, pode-se dizer que o “quociente eleitoral é o preço de uma vaga em voto. Portanto, divide-se a votação do partido pelo quociente eleitoral para ver quantas vagas aquele partido vai ter, ou seja, quantas vagas, ele pode “comprar”. Então, por exemplo, para deputado federal, o partido fez um quociente eleitoral em São Paulo de 400 mil votos. Se o partido tiver feito dois milhões de votos, ele terá feito cinco vezes o quociente eleitoral e terá cinco vagas garantidas. Esse é o sistema de maiores sobras.

Mas, por que maiores sobras? Na verdade, o mundo real não funciona como no exemplo do parágrafo anterior: dois milhões divididos por 400 mil. Geralmente, são 2 milhões, 147 mil, 942 votos. Esse número é dividido, por exemplo, por 393 mil, e assim por diante. Por isso que há o inteiro e as sobras. Portanto, se fôssemos até o fim com o sistema de dar tantas vagas aos partidos quantas vezes eles superassem o quociente eleitoral, acabaríamos com vagas remanescentes, pois haveriam sobras; nesse caso, as vagas remanescentes ficariam com os partidos que tivesse as maiores sobras. Por exemplo, se no exemplo do parágrafo anterior, o partido obtivesse 1,9 milhão - e não dois milhões - ele, teria direito a quatro vagas - resultado inteiro da divisão de 1,9 milhão pelo quociente eleitoral de 400 mil - e ainda sobrariam 300 mil votos, o que praticamente garantiria uma vaga adicional. Outro partido que obtivesse 450 mil votos teria direito a uma vaga; mas, dificilmente sua sobra de 50 mil votos o faria levar uma vaga adicional. E assim por diante. Ou seja, ordenam-se as sobras e distribuem-se as vagas remanescentes em ordem decrescente das sobras até as vagas acabarem.

No Brasil, isso é um pouco mais complicado. Nós adotamos um sistema de maiores sobras, tendo o quociente eleitoral como base para distribuir as vagas entre os partidos. Como discutido no parágrafo anterior, é muito provável que vá haver

sobras; mas, ao invés de atribuir as vagas remanescentes de acordo com as maiores sobras, usa-se o sistema de maiores médias. Por isso, na hora do resultado eleitoral, há os “eleitos” e os “eleitos pela média”. Os candidatos eleitos pela média geralmente são os últimos colocados entre os eleitos, pois sua eleição deve-se às vagas que não foram divididas pelo primeiro critério das maiores sobras. Nesse caso, divide-se a votação de cada partido pelo número de vagas já obtidas mais um para fazer a atribuição das vagas por médias. Daí esses candidatos serem definidos como “eleitos pela média”.

É um pouco complicado, mas é o sistema adotado por nós. Na verdade, se o sistema procura equalizar proporção de votos de cada partido com a proporção de vagas, o sistema de maiores médias puro, o de maiores sobras puro, e o sistema brasileiro devem convergir mais ou menos para o mesmo lugar, que é a proporcionalidade entre votos e cadeiras. Afinal, esse é o princípio do sistema proporcional: adequar a proporcionalidade de votos e de cadeiras entre os partidos.

No Brasil, as coisas não têm mudado muito. Em 1945, adotamos o quociente eleitoral pela cota Hare, que pegava os votos brancos mais os válidos e os dividia pelo número de cadeiras. Estabeleceu-se, então, essa cota. A partir de 1950, começou-se a adotar o método D’Hondt para definir as vagas remanescentes pelas maiores médias, que, como visto, são resultado das votações dos partidos divididas por números inteiros sequenciais até terminarem as vagas. A única modificação que houve nesse sistema foi em 1998, quando o voto branco foi retirado do cálculo do quociente eleitoral. Na prática, diminuiu-se o quociente eleitoral já que, antigamente, tomavam-se tanto os votos válidos quanto os brancos; agora, ao se retirar os brancos do numerador, diminuiu-se o quociente eleitoral.

Outro ponto por meio do qual podemos dividir os sistemas proporcionais mundo afora é a cláusula de exclusão, que, se existe, precisamos saber de quanto é? Por cláusula de exclusão entenda-se uma barreira nacional e explícita à qual os partidos, para terem o direito de estar presentes no Parlamento, precisam superar. Por exemplo, na Alemanha, nenhum partido senta no *Bundestag*, o Parlamento alemão, se não alcançar 5% dos votos nacionais. Historicamente, houve uma luta do Partido Verde para superar essa limitação e hoje, após superar a barreira dos 5% dos votos, ele tem assento no Parlamento alemão.

O fato, no entanto, é que há uma cláusula de exclusão explícita, que não é nenhum cerceamento à liberdade de expressão. Pelo contrário, as pessoas têm o direito de organizar partidos e de competir nas eleições. No entanto, se não convençerem um número suficiente de eleitores, elas não terão o direito de decidir os rumos do país. É uma responsabilidade muito grande sentar no Parlamento, por isso não se

pode ter, por exemplo, 0,5% dos votos. Há de se ter um número “x” de votos para se receber essa responsabilidade de decidir sobre as leis.

No Brasil, não há uma cláusula de exclusão explícita, mas há uma implícita, que é o quociente eleitoral. Este quociente varia de 12,5%, para os Estados menores, até 1,4% no Estado maior, São Paulo. Por exemplo, 100% dos votos de oito vagas resultam em 12,5% para o partido eleger um deputado em vários Estados brasileiros. Neles, é preciso mais votos do que os partidos alemães, conforme tratado acima, para se conseguir eleger algum candidato. Então, se há fragmentação partidária, com a proliferação de pequenos partidos, ela deve ocorrer predominantemente nos distritos maiores, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e assim por diante. No caso de São Paulo, por exemplo, ao invés de 12,5%, o quociente eleitoral representa apenas 1,4% dos votos. Portanto, o mais provável é que os partidos menores se concentrem nos grandes colégios eleitorais do Brasil; afinal, nos Estados menores é muito difícil fazer 12,5% dos votos com 32 partidos competindo. É muito complicado.

Outro ponto que distingue os sistemas eleitorais proporcionais é a questão das coligações eleitorais, se elas são possíveis ou não. No Brasil, elas não só são possíveis como adquirem uma conotação particular, permitindo que se vote num candidato de determinado partido e seja eleito um candidato de outro partido. Isso ocorre porque, uma vez que os partidos decidem fazer a coligação proporcional para eleição de deputado, vereador e assim por diante, o Tribunal Eleitoral considera essa coligação como um partido. Somam-se todos os votos de todos os partidos pertencentes a essa coligação para determinar quantas vagas aquela coligação vai ter, e daí saem os eleitos entre os mais votados da coligação, que são ordenados independentemente dos partidos de origem.

Portanto, um partido que, sozinho, não faria o quociente eleitoral pode eleger algum candidato. Digamos que o partido X tenha poucos votos. Estimemos, por exemplo, que, de um quociente de 400 mil, o partido X estime obter apenas 250 mil votos. Os estimadores, como disse o Glauco, são bem razoáveis; depois até podemos conversar sobre o porquê. Se esse partido X correr sozinho, ele não elegerá ninguém, mas, se entrar numa coligação, poderá eleger alguém, desde que consiga concentrar os votos num único candidato.

Se o partido X for bem sucedido no esforço de concentrar seus votos em um único candidato, então, no meio da coligação em que o partido X participa, haverá um candidato com 250 mil votos e, muito provavelmente, o partido X vai conseguir eleger aquele candidato. Isso tem a ver tanto com o desempenho do candidato preferencial do partido X quanto o da coligação. Por isso que, o

voto em um candidato de um partido grande pode eleger um candidato de um partido pequeno. Esse é o problema das coligações no Brasil. Isso é *sui generis* com relação a outros países do mundo.

No mundo inteiro, dividem-se as vagas da coligação de acordo com a contribuição de cada partido para os votos da coligação. Ou, então, simplesmente se proíbe a coligação para os cargos proporcionais, de acordo com o que foi aprovado no Senado há poucas semanas. A meu ver, essa escolha é pior do que a disciplina, pois um partido ao se coligar com outro informa a seus eleitores, antes das eleições, sobre suas intenções futuras, o que ajuda na hora do voto. De qualquer forma, é melhor proibir do que manter a situação atual, que confunde o eleitor.

O último ponto que eu queria salientar sobre as diferenças entre os sistemas proporcionais é a escolha dos candidatos. Até agora só falei sobre como distribuir as vagas entre os partidos. O que é natural, pois, como vimos, a proporcionalidade se refere à relação entre as vagas atribuídas e o desempenho eleitoral dos partidos. Mas, também há a diferença na maneira em como as vagas do partido (ou da coligação) são distribuídas entre os candidatos. Normalmente, há três tipos de sistema, mas vou me limitar aos dois que são os mais comuns: lista aberta e lista fechada.

Na lista fechada, como Glauco explicou, os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos na qual os eleitores não podem mexer. Se são 70 vagas para deputado federal, é como se cada partido apresentasse seus candidatos ordenadamente, de 1 a 70. Se o partido obtiver cinco vagas, os cinco primeiros serão eleitos; se obtiver 10 vagas, serão os 10 primeiros, e assim por diante. Claro que é praticamente impossível que o septuagésimo candidato se eleja, porque isto requer que seu partido obtenha 100% dos votos; ele, portanto, ficará ali para preencher vagas, preencher uma lista e, quem sabe, obter uma melhor posição na lista do partido nas próximas eleições.

A ideia básica é que o partido controle a lista de candidatos e não deixe o eleitor mexer nela. Se o eleitor quiser votar, a única opção é votar no partido. Por exemplo, em vários partidos do mundo, sequer há nome de candidatos nas cédulas, há apenas cores ou siglas que identificam os partidos. Vota-se, portanto, no partido; não há como votar em candidatos.

Nosso sistema, como todos sabem, é diferente; nele a lista é aberta. Vota-se no candidato e no partido. Na verdade, vota-se primeiro no partido e depois no candidato. Quando, por exemplo, votamos num partido cujo número é “xx alguma coisa”, para deputado federal será “xx mais dois dígitos”, aqueles primeiros dois dígitos indicam o número do partido. Dos mais famosos, o PT é 13,

o PMDB é 15, o PSDB é 45, e assim por diante. A representação, tal como visto anteriormente, se dá primeiramente por partido, até porque a vaga é do partido.

A principal vantagem da lista fechada é essa clareza maior de escolhas para o eleitor em relação aos partidos; diminui-se o número de escolha por partidos. Pela Psicologia, já sabemos que a quantidade de opções afeta as escolhas. É muito fácil, por exemplo, decidir entre “a” e “b”, mas decidir entre “a”, “b”, e “c” já é relativamente um pouco mais complicado. No entanto, sinceramente, quando há 1.200 opções não há condição alguma de se fazer uma escolha abalizada. Sequer eu, que sou professor, consigo fazer isso, quem dirá os meus alunos ou qualquer um que estiver nesta sala. E olha que parte de nós passamos boa parte da nossa vida estudando esses temas na escola e mesmo assim não temos condições nenhuma de fazer isso. Posso até tentar refletir e pensar a partir das dicas que recebo de outras pessoas, mas, mesmo com um pouco mais de informação, isso não garante que meu voto seja melhor do que o de qualquer outra pessoa, porque esse número de escolha torna-se loteria para todo mundo. Essa quantidade de candidatos para apenas um voto é um problema sério.

A lista fechada resolve o problema do excesso de candidatos; mas, em contrapartida, corre-se o risco de fortalecer as oligarquias partidárias. Antes que fiquemos caídos de amores pela lista fechada, saliento que a Argentina usa o sistema de lista fechada, e, como o país é uma federação como o Brasil, o sistema é de lista fechada por Estado (ou províncias, como são chamados na Argentina). No entanto, não me consta que, nos últimos tempos, queiramos ficar como um sistema político parecido com o da Argentina. Essa mudança para a lista fechada, portanto, às vezes não promove o resultado que se espera.

## **A Proposta do “Distritão”**

No Brasil, o sistema de lista aberta foi introduzido pelo Código Eleitoral de 1932. É velho, já tem quase cem anos. Eu investiguei como é o sistema eleitoral nos outros 216 países do mundo, como se dá essa distribuição, pois, se pretendemos reformar o nosso sistema eleitoral, é sempre bom observar como os outros países fizeram e, se possível, aprender um pouquinho com a experiência deles. Sempre gosto de olhar para os outros países para aprender um pouco sobre o nosso. Dos 216 países do mundo, 85, quase 40%, adotam um sistema majoritário, como salientado pelo Alexandre, a maioria de tipo distrital no sentido de se eleger apenas um candidato por distrito. Por sua vez, a representação proporcional é adotada por 84 países, ou seja, 39%.

Essas duas grandes famílias, distrital e proporcional, abrangem quase 80% dos sistemas eleitorais no mundo. Os sistemas mistos, que também foram citados aqui, são adotados por 14% dos sistemas do mundo. Então, esses três sistemas – distrital, proporcional e misto – são adotados por cerca de 94% dos países do mundo; ou em uma das duas versões puras, majoritário ou proporcional, ou em uma combinação das duas, que são os sistemas mistos.

O sistema conhecido como “distritão”, em discussão na Câmara de Deputados, está entre os outros 6%, e é adotado por apenas seis países. Como já explicado por Glauco, a proposta, como está sendo feita, é de um sistema não transferível de votos, o que significa que os candidatos mais votados se elegem, mas quem se elegeu ou quem se elegeu com voto a mais do que precisava não consegue transferir votos para outros candidatos da mesma lista partidária. Por exemplo, como o nosso sistema é por lista partidária, o partido soma todos os votos dos candidatos que ganharam e dos que perderam. Por isso que há transferência de votos. Então, nesse nosso sistema, um candidato que perdeu a eleição pode ajudar a eleger outro candidato do próprio partido ou de outro partido, se a coligação continuar do mesmo jeito.

A experiência mais próxima do “distritão” foi a japonesa, da qual todo mundo fala, e que vigorou no Japão até 1994. Esse sistema eleitoral caiu por sucessivos escândalos de corrupção. Era uma proposta melhor do que atualmente está sendo feita, porque os distritos japoneses variavam de três a cinco. Nesse caso, era possível fazer alguma estimativa sobre os votos potenciais de cada partido, e esses últimos podiam decidir quantos candidatos iriam lançar. Por exemplo, se o partido estimasse que poderia eleger dois candidatos, e possivelmente um terceiro, o dilema seria entre garantir as duas vagas, lançando dois candidatos, ou tentar a terceira e dividir os votos do partido entre três candidatos, ao invés de dois, e perder as três vagas. Independente da escolha, lançando mais de um candidato, o partido teria que atuar para determinar onde seus candidatos iriam fazer campanha, para evitar eles perseguissem o voto do mesmo eleitor, ou seja, as disputas intrapartidárias. A disputa entre os candidatos seria um desperdício de esforços, um suicídio eleitoral. No caso japonês, os partidos, portanto, exerciam um papel importante, que não poderiam exercer, por exemplo, se os distritos fossem muito grandes. A literatura especializada afirma que a confiabilidade dos estimadores sobre os votos tende a se reduzir a partir de distritos com cinco vagas em disputa; nesses casos, o número alto de vagas tornaria impossível qualquer estimativa sobre o voto partidário, o que

enfraqueceria o papel dos partidos na definição do número de candidatos a lançar e na organização de suas campanhas.

Esse sistema de votos não transferíveis são adotados por poucos países, dentre eles Afeganistão, Kwait, Pitcairn Islands e Vanuatu, todos países pequenos. O tamanho médio do distrito de um dos maiorzinhos dentre eles, o Afeganistão, é de três, contra as 19 vagas que representam a média de vagas em disputa nos Estados brasileiros. Como vimos, esse número de vagas, dificulta muito a organização de campanha, pois não há mais nenhuma possibilidade de os partidos terem qualquer tipo de estimador confiável sobre o seu desempenho eleitoral.

A proposta brasileira, portanto, além de ser muito pouco utilizada pelos outros países – o uso do Voto Único Não Transferível (SNTV na sigla em inglês) hoje se concentra em países pequenos – assusta pelo superlativo “ão”. Esse “ão” piora tudo, pois significa que “nunca antes na história do mundo” existiu um país com esse sistema eleitoral que está sendo proposto. Isso significa que vamos entrar numa aventura que ninguém viveu antes. Temos, então, a obrigação de parar um pouquinho para analisar no que estamos entrando.

Nesse sistema, com distritos cuja magnitude varia entre 8 e 70, como foi apontado por Glauco, não dará, para se ter estimativa prévia do desempenho eleitoral para os candidatos. O resultado da última campanha, por exemplo, pouco servirá para estimar os resultados da próxima campanha, pois estes últimos vão depender dos candidatos que aparecerão, tanto do número como do tipo, ou seja, o tipo de eleitor que eles vão privilegiar na campanha. No nosso sistema, os partidos que são concorrentes repetidos, ou seja, os partidos que concorreram na última eleição deverão concorrer na próxima, esses resultados não se alteram tanto assim de uma eleição para outra. Pode-se, portanto, haver alguns estimadores do desempenho dos partidos e por isso que, normalmente, nossos maiores partidos políticos normalmente erram por pouco nas estimativas que fazem sobre o número de candidatos que vão eleger.

Quem erra são os candidatos. Por exemplo, o partido espera eleger dez candidatos e o candidato “C”, quando perguntado sobre sua posição entre os candidatos do partido, acha que ficará em quinto lugar; portanto, estima que será eleito. Mas, após a contagem dos votos, embora o partido tenha eleito os cerca de dez candidatos como esperava, o candidato “C” foi o vigésimo terceiro na lista e perdeu a eleição. Ele errou na conta sobre a sua posição individual. O partido tem menos chance de errar porque ele tem o papel de organizar, de coordenar a campanha e, portanto, tem informação agregada sobre a performance esperada das

candidaturas. Umas irão melhor, outras pior do que o esperado, mas, na média, as estimativas tendem a ser mais precisas.

Em relação a isso, concordo com Glauco, quando falou dessa luta fratricida entre candidatos do mesmo partido. Quando isso ocorre, é erro do partido, que erra ao lançar candidatos que iriam brigar entre si – ou seja, disputam o mesmo eleitor. Em geral, o pior que pode acontecer para um partido numa campanha é essa situação de dois ou mais candidatos brigarem pelo mesmo eleitor. É desperdício. Se todos os candidatos correrem atrás do mesmo eleitor, haverá um desperdício gigantesco de recursos eleitorais para quase nada, porque apenas um vai ganhar e os outros ficarão sem votos. Quando isso ocorre, geralmente é erro do partido ou, o que também pode ocorrer, a direção partidária quer prejudicar algum candidato específico e colocar na lista outro candidato que vá disputar votos com ele. Isso também pode ocorrer, mas não por acaso. Quando ocorre por acaso é porque foi um erro da direção partidária.

Os partidos brasileiros têm diferentes capacidades de fazer isso. Os maiores partidos têm mostrado maior capacidade de coordenar campanhas do que os menores. Claro que os partidos brasileiros não são iguais. Desses 32, há alguns poucos que estão organizados, que têm diretórios organizados. Eles têm uma rede de informações e de coordenação muito mais viável do que os partidos que não têm isso, que são pequenos e lançam candidatos como Enéas, por exemplo. O Prona sumiu, fundiu-se com o PL. Fala-se tanto do Enéas e da eleição dos deputados do Prona em 2002 que, as vezes, fico com a impressão de que estamos tentando mudar todo o sistema eleitoral por causa do Enéas. Tenham a santa paciência!

Vamos ter um pouco mais de seriedade e olhar para o que está dando certo no mundo e ver se é possível transplantar essa experiência para cá. Antes disso, vamos tentar analisar o nosso sistema sem preconceito; pode ser que encontremos mais qualidades do que esperávamos em um sistema quase centenário.

# Reforma Política como Reforma Eleitoral: A dimensão persistente

Glauco Peres da Silva<sup>1</sup>

## Resumo

Embora seja um tema recorrente no debate público brasileiro, a reforma política teve motivações diferentes após 1988: primeiro, era necessária para trazer governabilidade ao país; atualmente, é fundamental para melhorar a qualidade da representação. Em comum, a alteração das regras eleitorais. Cabe perguntar qual a extensão das alterações dessas regras sobre a representação parlamentar? O texto analisa as propostas levadas à votação no plenário – voto distrital e o “distritão” –, comparando-as com a atual regra proporcional de lista aberta. Conclui-se que as alterações propostas não parecem capazes de superar as dificuldades apontadas. Se há problemas no sistema político brasileiro, as sugestões trazidas à votação na Câmara não parecem ser a solução.

## Apresentação

A discussão em torno da reforma política no Brasil é assunto muito recorrente. Desde a promulgação da Constituição de 1988, analistas apontam dificuldades inerentes ao arranjo político brasileiro. Porém, as análises variaram ao longo do tempo. Inicialmente, as dificuldades provinham do arranjo entre regras eleitorais, arranjo federativo e um sistema presidencialista. Em conjunto, estas características gerariam um atrito insuperável entre Executivo e Legislativo, tornando o país ingovernável.

Um duplo movimento altera os termos do debate: por um lado, as inúmeras evidências que a governabilidade não estava em jogo no país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998), ainda que se possa falar de seus elevados custos. Por outro, os sucessivos escândalos de corrupção, que ganham ainda mais repercussão após os episódios do “mensalão” e as sucessivas manifestações públicas em todo o país.

---

1 Professor do Departamento de Ciência Política da USP. E-mail: glauco.p.silva@gmail.com

Este duplo movimento traz à reforma política outra série de causas e consequências: agora o arranjo entre sistema eleitoral e a forma de financiar campanhas torna o sistema político mais corrupto e muito menos representativo dos reais interesses da população. Em comum entre estes momentos em prol da reforma política, está a necessidade de alteração do sistema eleitoral no Brasil.

Atualmente, sua mudança traria a superação daquelas novas dificuldades na medida em que provocasse aproximação do eleitor com seu representado, ampliando a “qualidade” da representação dos cidadãos. Surgem, assim, duas propostas para alterar o sistema eleitoral no Brasil para a escolha dos representantes na Câmara Federal. O atual sistema proporcional em lista aberta seria substituído pelo sistema distrital ou pelo sistema de voto único não transferível, conhecido como “distritão”. Estes três sistemas eleitorais criam diferentes incentivos ao comportamento parlamentar, do ponto de vista teórico, e, por isso, geram diferentes consequências sobre o sistema de representação. O ponto que se coloca então é como as regras eleitorais no Brasil e as propostas ora em voga afetam a representação política? Para discutir estas questões, além desta introdução, o texto se divide em cinco partes. Na primeira, são apresentadas as razões pelas quais um sistema eleitoral é entendido pelos cientistas políticos como aspecto importante de uma democracia representativa como a brasileira para, em seguida, compreender a relação entre este sistema com os tipos de representação política existentes. Assim, a segunda parte deste texto irá tratar das diferentes formas de representação para, na terceira, apresentar os incentivos esperados de cada sistema eleitoral. Na quarta, são comparados os incentivos derivados de cada sistema eleitoral. Ao final, uma seção de considerações gerais encerra o trabalho.

## **Sistema eleitoral: a escolha dos representantes**

O sistema eleitoral reflete as regras pelas quais os eleitores escolhem seus representantes. É a maneira como a democracia representativa opera em seu nível mais elementar: a forma pela qual as opções dos cidadãos são convertidas em atores políticos com poder de decisão. O sistema eleitoral é um dos elementos mais básicos de um regime democrático representativo. Como colocam Gallagher e Mitchell (2009, p. 4):

[Sistemas eleitorais] tem uma enorme diferença sobre a forma do sistema político, a natureza do governo (coalizão ou de partido único), o tipo de escolhas os eleitores possuem nas eleições, a habilidade dos eleitores manter seu(s) representante(s) *accountable*, o comportamento dos parlamentares, o grau em que um parlamento representa os diferentes tipos de pessoas, a extensão de

coesão e democracia dentro dos partidos e, é claro, a qualidade do governo, e, portanto, a qualidade de vida dos cidadãos sujeitos àquele governo.

Esta ampla gama de efeitos que se atribui aos sistemas eleitorais está na maioria dos casos conectada aos impactos sobre o sistema partidário. Desde Duverger (1954), os sistemas eleitorais são avaliados por seus impactos no comportamento dos partidos e dos eleitores, sendo esta conexão uma peça chave na compreensão das dinâmicas políticas nas democracias modernas.

Mas qual a importância dos sistemas partidários? Nesta passagem, Mainwaring (1999, p. 11-2) coloca o ponto claramente:

Desde a emergência da democracia de massas no século XIX, os partidos têm sido os principais agentes da representação e de canalização de demandas nas democracias. Apesar dos novos desafios aos partidos, do crescente sentimento no mundo acadêmico de que os partidos são agentes de representação menos dominantes do que eram décadas atrás, e da crescente insatisfação dos cidadãos com os partidos em muitos países, os partidos ainda continuam a ser os principais agentes de representação e são virtualmente os únicos atores com acesso a posições eletivas em países democráticos. Eles podem ter perdido alguma de suas funções, mas ainda são cruciais porque dominam a política eleitoral. Governos democráticos são eleitos através de partidos [...]. A maneira como os partidos funcionam afetam questões tão vitais como a natureza da representação, a forma como as políticas são formuladas e a capacidade de implementação de políticas.

Neste sentido, a relação torna-se clara: as democracias modernas funcionam através da representação, mecanismo no qual o eleitor escolhe algum representante para falar em seu nome, processo de escolha que se dá mediado tanto pelas regras eleitorais quanto pela atuação dos partidos políticos, grupos que disputam os votos dos eleitores. Porém, os partidos são formados por indivíduos. E esses indivíduos buscarão dentro das regras estabelecidas atingir seus interesses pessoais<sup>2</sup>.

O fato relevante é que as ações dos políticos serão incentivadas pelas regras às quais estão submetidas no chamado jogo político. De forma simplificada, mas bastante útil analiticamente, supõe-se que os interesses pessoais de um político

---

2 Isto não significa dizer que o político buscará obter vantagens ilícitas de qualquer ordem pelo fato de ser um político. Os interesses pessoais de um indivíduo comportam largo espectro de motivações, como defender uma causa ou política pública, representar um determinado tema ou grupo, etc.

serão atingidos se este ocupar um cargo público. Mas para se eleger o político está necessariamente submetido às regras eleitorais. Essa dinâmica influenciará inteiramente a organização básica dos partidos, pois as regras terão influência direta sobre a ação dos indivíduos que compõem um partido político.

Assim, a avaliação de “como os partidos políticos integram e mediam os objetivos e aspirações dos cidadãos com as quase sempre diferentes aspirações e objetivos dos políticos” (ALDRICH, 2008, p. 555) ressalta um aspecto fundamental para o funcionamento da democracia. Consequentemente, a organização dos partidos e a do sistema partidário como um todo estão sujeitas às regras eleitorais. Por estas razões, os cientistas políticos tanto se voltam ao estudo das regras eleitorais. Elas estão, em última instância, no alicerce da organização democrática representativa pelos seus efeitos sobre o sistema partidário.

Nesse sentido, as críticas à qualidade da representação política no Brasil passam pelo impacto das regras eleitorais sobre o sistema partidário a partir do incentivo ao comportamento dos políticos. Quais aspectos das regras eleitorais merecem ser avaliadas?

Algumas dimensões relevantes serão destacadas aqui, seguindo Reynolds, Reily e Ellis (2005, p. 5): a fórmula eleitoral usada, se majoritária ou proporcional, qual o número de representantes eleitos, qual é o distrito eleitoral e a estrutura de cédula, cuja característica de dimensão de interesse neste trabalho se dá sobre a contagem de votos entre os candidatos escolhidos pelos eleitores. Cada uma delas é diferente de acordo com as propostas levadas à votação na Câmara e possuem consequências distintas sobre as formas de representação.

Porém, antes de avançar sobre estas consequências, é preciso avaliar a dimensão da representação política. É isto o que será feito na próxima seção.

## **Quais tipos de representação são exercidas por um político eleito?**

Seguindo os trabalhos de Cain, Ferejohn e Fiorina (1987, p. 2-4) e Bogdanor (1985, p. 4-6), as formas de representação praticadas por um político eleito podem ser tipificadas da seguinte forma:

- 1) Localista: este tipo de atividade, também conhecida como *pork barrel politics* ou *constituency service*, é aquela na qual o representante se volta para atender às demandas específicas dos eleitores que elegeram esse deputado. Ele buscaria levar a eles benefícios localizados, como qualquer tipo de obra pública que atenda àquela comunidade local, bem como

- intermediar problemas que as pessoas daquela comunidade tenham com o poder público de forma geral;
- 2) Simbólica: neste caso, o político atua em defesa de uma categoria ou um determinado grupo que não necessariamente está definido geograficamente. Pode ser um grupo econômico, religioso, étnico, etc. representado na figura daquele político;
  - 3) Partidária: o político se entende mais como um representante dos interesses de seu partido, defendendo determinado ponto de vista, do que especificamente o de seus eleitores – ainda que acredite que esteja assim defendendo o bem da nação. Ou seja, esse político representa um conceito ou ideologia encampada pelo seu partido e personificada em sua pessoa;
  - 4) Em torno de políticas (*policies*): o político defende a implementação de certas ideias, de certas políticas públicas a serem implementadas, as quais, em sentido mais amplo; estariam acima de bandeiras partidárias ou de segmentos específicos da população.

Esta tipologia é útil para a presente discussão porque ressalta que as diferentes formas de representação podem, de certa medida, ser ordenadas a partir da importância ao elemento geográfico para cada caso. A ordem dos diferentes tipos de representação apresentada acima está organizada em ordem decrescente de importância do componente geográfico.

Na tipologia apresentada, o tipo localista de representação é aquele em que o componente geográfico é o mais importante, dado que o político atua voltando-se para as demandas de uma região específica. De fato, é o único em que a localidade é fundamental para a atividade de representação. Nas demais, tal característica é muito mais indireta e circunstancial. Na representação simbólica, por exemplo, o segmento do eleitorado representando pode ou não estar geograficamente delimitado, a depender do grupo de referência. Mas é esperado teoricamente que o aspecto geográfico seja menos significativo ainda no caso da representação partidária, pois não seria clara a identificação territorial dos partidos, salvo casos muito particulares. Por fim, a representação em torno de políticas públicas seria aquela com a dimensão regional menos saliente.

E por que o componente geográfico é relevante? Quanto menos localista for a atuação do parlamentar, maior serão seus esforços em torno de questões mais gerais, que envolvam mais pessoas. Questões nacionais seriam privilegiadas em detrimento de problemas localistas, particulares, que poderiam se sobrepor. E quanto mais geral a preocupação de ação do político, maior a possibilidade de organização dos partidos em torno de bandeiras ideológicas, em torno de programas

mais claros. A preocupação localista, se difundida entre todos os representantes como o principal foco de atividade, provocaria um esvaziamento das discussões das grandes questões nacionais, enfraqueceria os partidos, pois segmentaria os interesses internos, e ainda dificultaria organização da atividade do Legislativo em geral. Por isso, seria interessante que o sistema eleitoral não criasse fortes incentivos para a atividade localista, até porque essa sempre terá algum tipo de espaço, pois os deputados são escolhidos a partir de um território qualquer de referência<sup>3</sup>. Para a democracia gerar políticas públicas de interesse nacional, que atendam à maioria da população, seria preciso que o sistema eleitoral não segmentasse a atenção dos parlamentares. Além disso, a atuação mais localista acaba sendo mais pessoal: é o deputado pessoalmente que é reconhecido por resolver os problemas da região. Isto possui efeitos perversos sobre o funcionamento do sistema partidário.

A consolidação dos partidos como grupos capazes de dar sentido à representação política é tida como essencial para o funcionamento da democracia, que é representativa. Os partidos atuam como entidades coletivas perenes, sendo, assim, possível cobrá-los ao longo do tempo por medidas que seus membros assumam. As punições e recompensas, que são aquelas vindas através das urnas, se tornam mais factíveis através dos partidos do que através dos indivíduos.

Neste sentido, se o componente localista é muito forte, o incentivo dado ao sistema político é o de enfraquecer os partidos, já que se fortalecem as figuras pessoais dos políticos. Criam-se obstáculos à consolidação dos partidos, que no Brasil já são amplamente criticados, seja na academia, seja no ambiente social geral.

Assim, a questão subsequente é que tipos de incentivo são gerados a partir das regras eleitorais que estão sendo propostas no Brasil?

### **Consequências: incentivos de ação parlamentar**

A fim de oferecer uma resposta à pergunta acima, é necessário destacar as diferenças das regras eleitorais em disputa em fomentar um ou outro tipo de representação. Para cada uma das regras – proporcional de lista aberta (sistema vigente), distrital e o sistema de voto único não transferível, chamado de ‘distritão’ – serão consideradas quatro dimensões importantes que provocam estes incentivos: a magnitude do distrito, que se refere ao número de representantes eleitos em uma

---

3 Seguindo Steed (1985, p. 267), “a norma nas democracias ocidentais é bastante clara: representantes eleitos estão individualmente atrelados a um pedaço do território, e sua função de representação está ligada aos cidadãos que residem naquela área”.

eleição; a área pela qual o representante será eleito, o chamado distrito eleitoral; o tipo de disputa eleitoral, e como os votos são divididos entre os candidatos.

## I – Sistema proporcional de lista aberta

Este é o atual sistema vigente no Brasil para eleger os representantes que compõem os órgãos legislativos nos três níveis da federação: assembleias municipais, estaduais e federal. No caso da assembleia federal, a Câmara dos Deputados tem os deputados eleitos por Estados da federação. Estes são os distritos eleitorais. Em cada um dos estados são escolhidos no mínimo oito deputados, como em Rondônia ou Amapá, até no máximo 70 deputados, caso de São Paulo. Vale dizer que estes números são obtidos de acordo com a proporção populacional de cada estado, respeitando esses limites mínimo e máximo.

O tipo de disputa, como o próprio nome diz, é proporcional. Isto significa que as cadeiras em disputa serão divididas proporcionalmente pelo número de votos recebidos por cada coligação<sup>4</sup>. Por ser um sistema de lista aberta, dentro de uma mesma coligação, os candidatos não estão previamente ordenados. A ordem é estabelecida de acordo com o total de votos recebidos por cada candidato dentro de uma coligação. Assim, para efeitos de apuração, se uma coligação qualquer recebe montante total de votos suficiente para eleger três deputados, tomarão posse os três deputados mais votados dentro dessa coligação. Note que o cálculo se dá por coligação e não por partido, o que também faz parte das discussões de reforma política no Brasil (BRASIL, 2005).

Quais são vantagens e desvantagens de um sistema com essas regras? A enorme magnitude dos distritos eleitorais no Brasil em um sistema proporcional possibilita que a população tenha elevada margem de escolha. Afinal, com um número grande de deputados a serem eleitos, o incentivo dado a todo o sistema é o de elevar também o número de candidatos, possibilitando inclusive que diferentes minorias sejam representadas. Por outro lado, o elevado número de candidatos dificulta a escolha<sup>5</sup> ao invés de facilitá-la, já que exige dos eleitores processar número significativo de informações para optar por um candidato. Além disto, o elevado número de deputados eleitos por um estado torna difícil acompanhar suas ações no Congresso e depois puni-lo ou recompensá-lo na próxima eleição.

4 Há vários detalhes envolvendo a forma como é feito o cálculo de divisão entre as coligações em disputa. Para uma apresentação detalhada sobre as regras eleitorais brasileiras, vide Nicolau (2002; 2006).

5 Sobre a dificuldade cognitiva de escolher algo em face a um elevado número de opções, vide o trabalho de Barry Schwartz (2015).

Com alto número, torna-se bastante dificultada a avaliação da ação parlamentar pelos eleitores. O número elevado de candidatos em uma eleição em um distrito regionalmente amplo também acaba por fragmentar bastante a disputa em torno de características pessoais dos candidatos e menos em torno de seus partidos. Incentivados para alcançar uma posição de destaque na lista de sua coligação, os políticos buscarão votos para si, disputando os eleitores. Este incentivo enfraquece os partidos.

Por fim, o fato de os distritos eleitorais serem os estados da federação introduz a questão federalista no debate eleitoral brasileiro. Os deputados são eleitos em territórios nos quais também há disputa para governador. Se por um lado tal aspecto pode criar bancadas estaduais no Congresso e trazer poder de intervenção aos governadores na dinâmica legislativa<sup>6</sup>, por outro potencialmente incorpora questões federativas no sistema eleitoral brasileiro. Os chamados *coattail effects* são exemplos deste tipo de situação, na qual o fato de um candidato ao governo do estado ser forte acaba por trazer votos para os candidatos de seu partido a outros cargos<sup>7</sup>.

Sendo este o quadro geral atual do sistema eleitoral brasileiro para os cargos legislativos, as demais propostas aqui serão avaliadas nas mesmas dimensões e, em princípio, devem superar as dificuldades encontradas neste tipo de regramento.

## II – Sistema distrital

O sistema distrital, da forma como foi discutido no Congresso Nacional, substituiria o voto proporcional pelo voto majoritário. Isso significa que apenas o eleito com o maior número de votos dentro de um distrito eleitoral assumiria o cargo de deputado. Nesse caso, como o Brasil possui 513 deputados na Câmara, seriam criadas 513 regiões com aproximadamente o mesmo número de eleitores no qual a disputa se daria. O partido indicaria em cada distrito um candidato para disputar as eleições e o candidato com maior número de votos venceria a eleição. Assim, no Legislativo a eleição se assemelharia às disputas aos cargos para o Poder Executivo, como os de prefeito, por exemplo.

Em que sentido este sistema apresenta vantagens e desvantagens frente ao que atualmente vigora no país? Do ponto de vista da magnitude, ela é igual a

6 A literatura recente que lida com estas questões tem em Abrúcio (1998) e Arretche (2009) importantes referências sobre o tema, ainda que contraditórias entre si sobre os impactos desta característica sobre o funcionamento do Poder Legislativo federal.

7 A simultaneidade da disputa entre os diferentes cargos eletivos também está relacionada com esse aspecto. Apesar de ser alvo de votação dos parlamentares, essa dimensão afeta qualquer uma das regras aqui analisadas da mesma forma. Por esta razão, os impactos dessa mudança não serão tratados no texto.

um; apenas o candidato mais votado será eleito em cada distrito. Esta alteração torna o sistema mais claro do ponto de vista da *accountability*. Os eleitores teriam maior facilidade em acompanhar as ações de seu representante na Câmara ou, ao menos, teriam maior possibilidade em reconhecer quem é seu representante. Por outro lado, o incentivo para atividades localistas é ampliado. O deputado estaria claramente vinculado a um determinado espaço geográfico delimitado e eventualmente pequeno, representando apenas aquelas pessoas. Este sistema é aplicado nos EUA e é bastante clara a posição de toda a literatura americana desde meados dos anos 1970 a respeito dos efeitos localistas da ação dos deputados ao longo de seu mandato (MAYHEW, 1974; CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987).

Ademais, como apenas o mais votado é eleito, é esperado número menor de competidores, o que também contribui para facilitar a escolha dos eleitores e o acompanhamento das atividades do representante. Porém, haverá evidente desperdício de votos. Se 40% dos votos de um distrito forem designados para o candidato que termine em segundo lugar, eles serão completamente desperdiçados, já que ninguém se aproveitará desses votos. De outra parte, suponha que o candidato que ficasse em primeiro tenha recebido 60% dos votos, o que significa receber 20% a mais do que seria preciso para vencer o segundo candidato. Esse excedente de votos recebido por este candidato não teria nenhum impacto no sistema, novamente implicando em desperdício. Esta situação deixa claro que a representação das minorias estaria comprometida, discussão que será retomada mais adiante.

Deve-se notar ainda que, com a divisão dos estados em 513 regiões, seriam criados incentivos para a diminuição da formação de bancadas estaduais na Câmara. A fragmentação do território em 513 localidades diferentes incentiva a formação de uma Câmara na qual os representantes não tenham identidade entre si. A única possível é a partidária, mas certamente não há incentivo para a atuação regional. Entretanto, a identidade partidária é enfraquecida com a forma em que os votos são computados.

A aglutinação em torno dos diferentes partidos dependeria da disputa em torno do Executivo. A eleição para governador poderia organizar a disputa no estado, por exemplo, e fazer com que os candidatos de todos os distritos fossem beneficiados por isso. Mas as disputas para o Legislativo não favorecem a identidade partidária, ainda que o efeito deletério esperado seja menor do que em disputas proporcionais.

Por fim, uma última dificuldade operacional que envolve a disputa em distritos uninominais é a criação dos distritos. A determinação geográfica das áreas que pertencem a um ou a outro distrito cria uma disputa política relevante. Ela se dá porque o desenho que dividiria o país em 513 distritos não deve ser estável; ao

contrário, precisará de revisão periódica. Isso acontece porque cada distrito deve ter mais ou menos o mesmo número de habitantes para que a representação de cada eleito seja proporcional entre si. Como há migração interna, além de crescimento populacional desigual entre as regiões do país, os distritos precisarão ser continuamente redefinidos. Tal situação cria um momento de intenso debate no cenário político, por gerar incerteza dos resultados, e dará àquele responsável para implementar tal alteração um poder considerável.

Este processo é tão importante que gerou no debate político americano um termo que o reflete: *gerrymandering*. Este termo pode ser entendido como o de redesenhar os distritos de forma a beneficiar a algum grupo político, como um partido<sup>8</sup>. Esta situação provoca incerteza e disputas jurídicas, como aconteceu no Brasil em razão de interpretações sobre a divisão de cadeiras na Câmara de Deputados entre os estados (RICHTER, 2014 e STF DECLARA..., 2014).

Cabe ainda uma observação histórica necessária para contextualizar essa discussão. A regra proporcional é introduzida em momento posterior à criação do sistema distrital. A argumentação em favor do sistema proporcional estava em possibilitar que as minorias fossem representadas, falha recorrentemente apontada no modelo por distritos uninominais. Se se supõe que um determinado grupo minoritário com, digamos, 15% da população possua essa população igualmente distribuída em todo o território, ela possuiria 15% dos votos mas não conseguiria eleger nenhum deputado em distrito algum. Apenas nos casos em que esta população estivesse concentrada espacialmente em um ou em alguns distritos é que obteria um representante na Câmara. Esta observação histórica em favor do sistema proporcional ressalta as dificuldades trazidas por um sistema como este.

### III – O “distritão”

O sistema de voto único não transferível, chamado popularmente de “distritão”, se caracteriza por eleger os candidatos mais votados em um determinado distrito eleitoral, sem considerar os partidos nem as coligações às quais pertencem. Os votos são atribuídos aos candidatos exclusivamente e assim são computados. A proposta levada à votação na Câmara brasileira mantinha inalterados os

---

8 O exemplo hipotético que ilustra a situação é o seguinte: suponha que existam apenas dois distritos eleitorais e dois partidos políticos. Sabe-se que no distrito 1, o partido A teve 80% dos votos, mas obteve apenas 40% de votos no distrito 2. O partido A pode entender que no distrito 1 houve excesso de quase 30% dos votos, já que não precisava de todos eles para eleger seu deputado. O *gerrymandering* assume que há uma forma de redividir o território de tal forma a fazer com que ao menos parte desse excesso de votos do partido A passe para o distrito 2 e ele vença nas duas localidades.

distritos eleitorais atuais, inclusive as suas magnitudes. Assim, seriam eleitos em São Paulo, por exemplo, os 70 candidatos mais bem votados, independentemente de seus partidos de origem.

Esta proposição, então, mantém a maior parte das vantagens e desvantagens observadas no sistema atual com relação à magnitude do distrito e ao fato de os distritos serem os estados da federação, com um agravante: o incentivo ao localismo se acentua. Com a elevada magnitude média nos distritos e os altos custos em percorrer todo o estado para fazer campanha, o localismo será acentuado, assim como os custos totais de campanha. Um candidato procurará garantir os votos de determinada região, já que é elevado o custo de viajar para outras áreas do estado. Porém, diferentemente do sistema proporcional, esse candidato terá de evitar que outros candidatos consigam votos em outras regiões do estado.

No caso do sistema atual, se um outro candidato de sua coligação consegue votos em qualquer outro lugar do estado, esses votos a mais beneficiam todos da lista, já que serão agregados para efeito de cômputo do número de eleitos. No “distritão”, isto não ocorre. Como os votos são contados apenas para cada candidato individualmente, o político tem o incentivo de evitar a competição a qualquer custo. Ou seja, a preocupação localista se amplia<sup>9</sup>.

Deve-se destacar, também, que o número de votos desperdiçado ao mesmo tempo tende a aumentar, já que a parcela dos votos recebidos pelos candidatos mais votados que exceder o necessário para que eles se elejam não terá qualquer influência na representação.

Ademais, se por um lado, a regra de eleger os mais votados é relativamente simples, o que torna o sistema mais inteligível para o eleitor, por outro lado, porém, a eleição dos mais votados em uma disputa única gera uma série de desvantagens. Primeiro, enfraquece ainda mais os partidos, na medida em que esses se tornam irrelevantes para o cômputo geral dos votos; a participação dos partidos é diminuída, o que os enfraquece. Além disso, encarece a eleição em razão da preocupação dos deputados em evitar a concorrência local e a necessidade de ampliar o número de eleitores que sua campanha atinge e, conseqüentemente, aumenta a importância relativa do financiamento de campanha. Esses impactos decorrem da fragmentação da disputa que uma regra desse tipo provocaria sobre as decisões estratégicas dos políticos envolvidos na eleição.

---

<sup>9</sup> Este diagnóstico presente em boa parte da literatura dos anos 1990 sobre o Brasil (MAINWARING, 1999) seria ampliado com a introdução de um sistema como o “distritão”.

De posse desses incentivos dos três sistemas, parte-se para uma avaliação comparada entre os incentivos gerados individualmente.

## Comparação entre os sistemas

Como apresentado acima, as diferentes regras eleitorais criam diferentes incentivos sobre o comportamento dos políticos. É possível comparar estes incentivos entre os sistemas de forma sistemática? A tabela 1 a seguir sintetiza as informações comparativas entre os sistemas:

**Tabela 1 – Síntese dos incentivos gerados sobre tipos de representação pelas diferentes regras**

Dimensão	Proporcional	Distrital	Distritão
Localista	++	+++	+++
Simbólica	++	-	+
Partidária	+	+	-
Em torno de Políticas	-	-	-

Elaborado pelo autor. Nota: “+” indica a presença do incentivo; “-” indica a ausência do incentivo.

A comparação feita acima é uma síntese tentativa. Ela considera os incentivos oferecidos pelo sistema, e não deve ser lida como algo determinista. Os incentivos, uma vez presentes, sofrerão interferência de outros fatores e assim as observações acerca da realidade política resultarão da interação desses incentivos.

Dito isto, nota-se em todos os sistemas apresentados o incentivo à representação do tipo localista. O sistema proporcional perderia essa característica no caso de operar com listas fechadas. Como tal proposição não foi levada à votação na Câmara<sup>10</sup>, os incentivos localistas se mantêm tais como descritos anteriormente. Porém, os demais sistemas propostos tendem a expandir ainda mais os incentivos localistas. Tanto o sistema distrital quanto o “distritão” acentuariam a atuação dos parlamentares em torno dessa modalidade de representação.

A representação simbólica é mais incentivada no sistema proporcional do que em qualquer outra opção. Inclusive, deve-se retomar brevemente à observação histórica sobre a criação do sistema proporcional, que se deu com o intuito de

<sup>10</sup> Vale dizer que esta era a preferência da Presidência para a reforma política, mas não conseguiu apoio no Legislativo para que fosse levada a plenário.

superar as dificuldades encontradas para garantir a participação das minorias em um sistema de regras distritais. Um segmento da população disperso no território ou que não possua maioria em nenhum distrito dificilmente conseguiria ver um representante de sua causa na Câmara. Qualquer regra que não considere os votos atribuídos aos candidatos que não terminem em primeiro lugar gerará este tipo de ausência na representação de minorias. O “distritão” não consegue superar esse problema de maneira decisiva.

Há uma única forma em que esse tipo de regra tornaria viável a representação simbólica de maneira geral. A situação hipotética ocorreria quando um grupo qualquer minoritário não fosse em termos absolutos pequeno e conseguisse se mobilizar em todo o território em torno de sua causa. Assim, se uma parcela do eleitorado se mobilizasse em torno de uma causa teria condições de eleger um representante. Porém, essas pessoas teriam de lidar com o elevado custo de mobilização em torno da causa, certamente diante de uma campanha também de custos elevados. Apenas para casos de uma rede de mobilização já pré-existente para além do momento eleitoral é que se poderia esperar que essa situação hipotética alcançasse êxito.

Já a representação partidária só é alcançada no caso das regras proporcionais e distrital se forem observadas outras características do sistema. Por exemplo, no caso da disputa proporcional, as listas fechadas incentivariam essa categoria de representação, já que o eleitor não poderia optar por um candidato individualmente mas seria obrigado a votar apenas no partido. Apesar disto, no caso brasileiro, é possível dizer que o Partido dos Trabalhadores em particular foi o exemplo deste tipo de representação, notadamente no início do período democrático atual no país. Porém, é a exceção. O incentivo geral não caminha nesta direção. Já nas disputas distritais, a representação partidária decorreria da organização dos partidos em torno das disputas para os cargos majoritários. A possível centralização da disputa para os cargos executivos nos estados, notadamente o de governador, pode levar a imagem dos partidos também para a disputa legislativa. Porém, deve-se destacar o fato de que essas possibilidades estão condicionadas a fatores outros que não decorrem das disputas legislativas de *per se*. Apenas em conjunção com outras características é possível supor que a representação partidária se forme. Os incentivos não se direcionam para esse sentido.

A mesma dificuldade está aplicada para a representação voltada para políticas públicas. Essas não parecem decorrer diretamente dos incentivos eleitorais. Na verdade, a ausência de incentivos mais localistas criaria maior espaço para que surgisse esse tipo de representação. Mas não se percebe, em princípio, incentivos

dentre essas três propostas trazidas ao debate público no país para a formação deste tipo de representação.

Por fim, de maneira geral, o fato de os distritos eleitorais serem os estados da federação nas três proposições apresentadas introduz a questão federalista no debate eleitoral brasileiro. Nenhuma proposta acaba com isso ou faz alguma proposição de alteração desse quadro. Portanto, aqui nada seria afetado a não ser em um caso que não foi exposto: a formação de um distrito eleitoral que rompa a barreira de um estado da federação, incorporando eleitores de estados diferentes. Como os distritos não foram desenhados, não se pode discutir essa possibilidade.

## Considerações finais

O texto discute as propostas de alteração do sistema eleitoral brasileiro à luz das diferentes formas de representação praticadas por legisladores e a influência que as regras eleitorais possuem sobre tais tipos de representação. Ao apresentar as duas propostas trazidas ao debate político e compará-las com o sistema atualmente vigente, o presente texto discutiu qual o sentido das alterações que foram levadas à votação em plenário na Câmara dos Deputados e, no momento em que se escreve, seguem para a apreciação do Senado Federal.

A regra proporcional de lista aberta parece ser aquela mais próxima dos anseios da população que pleiteia alterações na forma como a representação política é atualmente praticada no país. As mudanças aparentemente caminham em sentido contrário ao ansiado pelos críticos do sistema atual: ao invés de serem sistemas tais que ampliem a participação e a importância dos partidos políticos como agremiações que fazem a intermediação entre eleitores e poder público, as proposições levadas à Câmara os enfraquecem. A votação por meio de distritos, como visto, qualquer que seja o formato apresentado, não consegue ampliar a organização da política em torno dos partidos mas apenas em torno dos indivíduos. Essa característica marcante dos projetos apresentados piora um aspecto já bastante criticado do sistema político brasileiro.

De uma forma bastante simplista, de acordo com o exposto acima, dois problemas fundamentais do sistema eleitoral brasileiro merecem maior debate. O primeiro é o tamanho dos distritos. Os distritos são muito grandes, no geral, mesmo em perspectiva comparada (GALLAGHER; MITCHELL, 2009). Essa característica dificulta a organização dos partidos, por um lado, já que, por estarem combinados com o sistema de lista aberta, exacerba a relevância de características individuais dos políticos.

Além disso, há toda a dificuldade apontada para o eleitor escolher seu representante e acompanhar suas ações no Congresso. O segundo problema importante é a existência de coligações eleitorais nas eleições proporcionais. Essa outra característica do sistema brasileiro torna difícil o exercício da representação. A existência da coligação perturba a compreensão do destino do voto sob o ponto de vista do eleitor: é mais inteligível acompanhar o voto dado a um determinado político e saber que outro político do mesmo partido é eleito, em razão da posição distinta na lista, do que assumir que esse voto acaba por eleger um político de outro partido.

Essa associação novamente faz com que, por um lado, os eleitores tenham dificuldade em compreender o funcionamento do sistema e, por outro, faz com que partidos com baixíssima representatividade sobrevivam com estratégias eleitorais bastante específicas. Não seria necessário criar uma cláusula de barreira para a existência de um partido, mas dar a cada um o tamanho de acordo com a parcela proporcional da população que representa.

Como já deve estar claro a esta altura, as discussões em torno da reforma política, sejam as promovidas pelos representantes diretamente, sejam aquelas provocadas pelos cidadãos, continuarão presentes na vida política do Brasil. O debate deve continuar a ser feito e amadurecido para que as pessoas tenham clareza dos possíveis efeitos das alternativas que surgem.

O sistema eleitoral brasileiro possui vantagens que não podem ser desprezadas e, além de reconhecidas, precisam ser mantidas. Sempre há espaço para serem aperfeiçoadas.

## Referências

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ALDRICH, J. H. Political parties in and out of Legislatures. In: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. (Eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press., 2008. p. 555-576.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BOGDANOR, V. (Ed.) **Representative of the people?** Parliamentarians and constituents in western democracies. Aldershot: Gower, 1985

BRASIL, E. Relator da reforma política defende fim das coligações proporcionais. **Câmara Notícias**: Brasília, DF, 07 maio 2015. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487390-RELATOR-DA-REFORMA-POLITICA-DEFENDE-FIM-DAS-COLIGACOES-PROPORCIONAIS.html>>. Acesso em: 05 out. 2015.

CAIN, B., FERREJOHN, J., FIORINA, M. **The personal vote: constituency service and electoral independence**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

DUVERGER, M. **Political parties: their organization and activity in the modern state**. London: Methuen; New York: J. Wiley, 1954.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). **The politics of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MAINWARING, S. P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. Fredericksburg: Yale University, 1974.

NICOLAU, J. M. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

REYNOLDS, A., REILY, B. e ELLIS, A. **Electoral system design: the new international IDEA handbook**. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2005.

RICHTER, André. Maioria do STF vota contra nova distribuição de bancadas na Câmara. **EBC: Brasília, DF**, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-06/maioria-do-stf-vota-contranova-distribuicao-de-bancadas-na-camara>>. Acesso em: 24 out. 2015.

SCHWARTZ, Barry. The paradox of choice. Vídeo. **TED Conference, Vancouver**, jul. 2005. Disponível em: <[https://www.ted.com/talks/barry\\_schwartz\\_on\\_the\\_paradox\\_of\\_choice?language=pt-br](https://www.ted.com/talks/barry_schwartz_on_the_paradox_of_choice?language=pt-br)>. Acesso em: 05 out. 2015.

STEED, M. The constituency. In: BOGDANOR, V. (Ed.) **Representative of the people? Parliamentarians and constituents in western democracies**. Aldershot: Gower, 1985. p. 267-285.

STF DECLARA inconstitucionalidade de normas sobre número de deputados. **Notícias STF: Brasília, DF**, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=269475>>. Acesso em: 24 out. 2015.

# Reforma Política e a Justiça Eleitoral

Vitor Marchetti<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo joga luz sobre protagonismo da Justiça Eleitoral brasileira na consolidação de nosso regime democrático, analisando algumas decisões recentes da cúpula da Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e da Corte Constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF). Ao estudar o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil o autor conclui que a judicialização da competição político-partidária tornou-se possível devido ao modelo adotado no país.

## Introdução

O crescente protagonismo da Justiça Eleitoral brasileira na consolidação de nosso regime democrático tem chamado a atenção para uma instituição que até então era muito pouco conhecida e debatida, especialmente quando decidiu sobre temas centrais da tão debatida e desejada (pelo menos por grande parte da opinião pública) reforma do sistema político.

Para tentarmos avançar nesse terreno ainda pouco explorado, serão analisadas aqui algumas decisões recentes da cúpula da Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e da Corte Constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF), que revelam vontade de fazer lei por meio de interpretações criativas e arrojadas dos textos legais – principalmente da Constituição Federal.

A análise de cada uma dessas decisões será acompanhada do apontamento de alguns problemas que entendemos centrais para esse debate. O primeiro é dialogar com o diagnóstico de que a Justiça Eleitoral avançou de modo mais criativo apenas onde havia uma lacuna deixada pelo Legislativo (Sadek, 1995). A disposição para fazer uma reforma política seria consequência da combinação da inoperância do legislador com os níveis mais elevados de confiança e apoio popular da Justiça Eleitoral *vis-à-vis* às instituições políticas (Fleisher e Barreto, 2009).

---

1 Doutor em Ciência Política pela PUC-SP e Professor adjunto do Bacharelado em Políticas Públicas da UFABC

Em paralelo, apresentaremos uma análise do desenho institucional da governança eleitoral brasileira e suas consequências para a regulação da competição eleitoral (Marchetti, 2013a). O ponto central aqui enfrentado será como esse modelo construiu a independência da Justiça Eleitoral face aos interesses político-partidários buscando conferir legitimidade aos resultados e autonomia para agir.

## **O modelo de governança eleitoral brasileiro: o TSE como órgão do STF para questões eleitorais**

A justiça eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930. E, como tal, sua fundação foi inspirada pelas bandeiras levantadas à época: críticas à oligarquia competitiva, que tinha se instalado ao longo da primeira república, e o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo “voto de cabresto”.

A combinação desses elementos denunciados pelos revolucionários de 30 atentava contra a legitimidade da competição pelo poder político e a confiabilidade nos resultados das urnas.

“O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, sumarizada no binômio cunhado por Assis Brasil, “representação e justiça”. Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas” (Sadek, 1995:30).

A governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral. Lehoucq (2002) argumenta que esse modelo de governança ganhou fôlego mundo afora apenas a partir da terceira onda democrática. Até então, o modelo clássico de governança eleitoral seguia o modelo governamental, vinculando os Organismos Eleitorais (OEs) ao Executivo e permitindo maior participação dos interesses político-partidários na organização do processo eleitoral. No Brasil, esse modelo clássico sequer foi adotado.

O fato de o modelo brasileiro contar há muito com um modelo que exclui os partidos e os interesses políticos da governança eleitoral revela a desconfiança em relação à política.

Muito pouco mudou na Justiça Eleitoral brasileira desde que foi criada em 1932. A Constituição de 1988 definiu em seu artigo 118 que os seus órgãos são: 1) Tribunal Superior Eleitoral, 2) Tribunais Regionais Eleitorais, 3) Juízes Eleitorais e 4) Juntas Eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral (*rule application*) e é a última instância de recurso do contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

O TSE é composto por sete membros: três dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois dentre cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo STF e selecionados pelo Presidente da República. Esses membros externos são majoritariamente advogados que militam na área.

Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) têm sede na capital de todos os Estados. Além de participar da administração e da execução do processo eleitoral, é a segunda instância para o contencioso eleitoral. Cada TRE é composto por sete membros: dois selecionados dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça estadual, dois juízes de direito selecionados pelo Tribunal de Justiça, um dentre os juízes do Tribunal Regional Federal e dois cidadãos de notável saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo Tribunal de Justiça e selecionados pelo Presidente da República.

O Juiz eleitoral é selecionado pelo TRE dentre os juízes de direito do Estado. A sua jurisdição é a zona eleitoral. Participa também da administração e da execução do processo eleitoral e funciona como primeira instância para o contencioso eleitoral.

As Juntas eleitorais são órgãos temporários e servem apenas para a execução do processo eleitoral. Sessenta dias antes das eleições, o TRE seleciona um juiz de direito e de dois a quatro cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral. A Junta auxilia, assim, o Juiz eleitoral a executar os procedimentos necessários para o processo eleitoral em determinada zona eleitoral.

Não há no OE brasileiro um órgão com corpo de direção próprio e exclusivo. Apesar do TSE, dos TREs e dos Cartórios Eleitorais, onde atuam os juízes eleitorais, serem permanentes e, portanto, contarem com um corpo funcional próprio e estável, os juízes e ministros que se tornam membros da Justiça Eleitoral não são obrigados a se desligar das outras atividades que desempenham nos

outros ramos da Justiça. Nem mesmo os advogados selecionados são obrigados a interromper suas atividades profissionais<sup>2</sup>.

Tal perfil pode até criar dificuldades para que a Justiça Eleitoral atenda a todas as demandas das atividades que assume por lei. Exemplo disso são as auditorias que o corpo funcional da Justiça Eleitoral deve realizar sobre os gastos de campanha. Uma possível deficiência estrutural que pode comprometer a qualidade do controle (Taylor, 2008).

Vale destacar que todas as instâncias contam com a “regra da interseção” para a composição de seus membros, acompanhando a estrutura do Judiciário. Enquanto os TREs foram concebidos em interseção com a Justiça Estadual, a instância máxima de nossa governança eleitoral foi concebida em interseção com o Supremo Tribunal Federal.

É possível afirmar que o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato (Marchetti, 2013a). Como vimos, são sete os membros do TSE. Três deles têm origem no Supremo, outros dois são advogados indicados por ele, produzindo uma forte influência sobre esses membros. No mínimo, podemos dizer que esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional. Os dois outros ministros têm origem no STJ. Entretanto, é preciso observar que esses ministros exercem menor influência sobre o perfil do TSE do que os ministros do STF. O que nos leva a essa afirmação? A questão do tempo do mandato.

Todos os membros da Justiça Eleitoral possuem mandato de dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois. Uma regra interna no STJ, porém, eliminou a possibilidade de que seus membros pudessem ocupar o cargo de ministros do TSE por mais de um biênio. Já entre os ministros oriundos do STF e entre os advogados, o mandato de quatro anos transformou-se em prática comum.

Os membros do STF são 11, e não há regra interna que imponha ao ministro a necessidade de se tornar membro do TSE. Os procedimentos de escolha são bastante informais e dependem fundamentalmente da disposição manifesta do ministro para exercer essas funções.

---

2 Essa permissão decorre da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.127/94, interpretando o estatuto da advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (lei 8.906/94). Nessa lei há o impedimento para o exercício da advocacia a “membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta”. A interpretação do STF abriu uma exceção para o caso da Justiça Eleitoral.

Do primeiro semestre de 1989 até o final do primeiro semestre de 2015, por exemplo, passaram pelas vagas de membro titular do TSE 31 ministros do STJ, enquanto do STF foram 22 ministros diferentes. Lembrando que são três as vagas do STF e apenas duas as do STJ.

É inegável que o tempo que um ministro passa no TSE lhe garante experiência em relação à matéria, ainda mais quando falamos de um organismo que não possui um corpo exclusivo de ministros. Dessa maneira, podemos dizer que a capacidade de influenciar no perfil a ser adotado pelo TSE nos julgamentos dos litígios e nas decisões administrativas do processo eleitoral é maior dos ministros do STF do que dos ministros do STJ.

Além desse predomínio do STF dentre os membros que compõem o TSE, a presidência e a vice-presidência do organismo são cargos exclusivos dos ministros da Corte Constitucional. Dessa forma, a pauta e a orientação para o funcionamento administrativo do próprio organismo são determinadas pelo perfil do ministro do STF que ocupe o cargo.

Por isso, podemos afirmar que o TSE é, na prática, um organismo do STF para matérias eleitorais. Afinal, o poder de influência dos ministros do STF sobre o TSE é inegavelmente superior em relação aos seus outros membros.

Em resumo, podemos dizer que as características mais marcantes de nosso modelo de governança eleitoral são:

- concentração das atividades da governança em um único Organismo Eleitoral (*rule application e rule adjudication*).
- plena independência em relação aos partidos políticos e ao Legislativo – visto que a indicação e a seleção de seus membros são feitas pelo Judiciário.
- Organismo Eleitoral com juízes não exclusivos – visto que seus membros não deixam de exercer suas funções nos órgãos de origem.
- “regra da interseção”, visto que apenas membros do Judiciário podem ocupar a maior parte dos cargos.
- predominância da Corte Constitucional sobre a última instância do Organismo Eleitoral.

Uma das implicações desse perfil é que as regras do jogo competitivo acabam passando pela interpretação de um conjunto mais abrangente de normas, inclusive as normas constitucionais.

Por vezes, interpretando a legislação eleitoral, o TSE decide interpretando o texto constitucional. Por outras vezes, o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral. E não há qualquer sinal de conflito interpretativo entre essas instituições. Até muito recentemente não

havia uma única decisão do TSE que tivesse sido reformada pelo STF. Foi apenas após um intenso protagonismo da Justiça Eleitoral que o Supremo reformou duas decisões, a primeira foi em 2010, quando adiou a entrada em vigor da Lei da Ficha-limpa, e a outra foi quando declarou inconstitucional parte da Resolução do TSE que tratava da fidelidade partidária<sup>3</sup>.

## A Justiça eleitoral brasileira: entre a interpretação e a criação de leis

O grande desafio da democracia brasileira no que se refere à competição eleitoral e reforma política parece ser manter a estabilidade do quadro normativo. Desde a retomada das eleições diretas para todos os cargos da federação não houve duas eleições seguintes em que o quadro normativo tenha se mantido sem alterações importantes. E boa parte dessas alterações, principalmente desde 2002, ocorreu por alterações nas leis eleitorais em razão de decisões judiciais<sup>4</sup>.

Na tentativa de criar uma tipologia da reforma política, Rennó (2007) definiu que elas podem ser classificadas pela sua abrangência (ampla ou pontual) e pela sua profundidade (profunda ou superficial). Em linhas gerais a abrangência é uma medida de quantos componentes institucionais do sistema político são afetados e a profundidade de quanto cada subsistema é alterado.

**Quadro 1 – Principais reformas introduzidas no sistema político entre 1989 e 2015.**

Abrangência	Profundidade	
	<i>Profunda</i>	<i>Superficial</i>
<i>Ampla</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verticalização das coligações eleitorais.</li> <li>* Cláusula de Desempenho.</li> <li>* Regras do financiamento de campanha.</li> <li>* Ficha Limpa.</li> </ul>	
<i>Pontual</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reeleição para os cargos do Executivo.</li> <li>* Número de vagas das Câmaras municipais.</li> <li>* Fidelidade partidária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Número de nomeações por partido político ou coligação.</li> <li>* Fim da candidatura nata.</li> <li>* Distribuição do Fundo partidário.</li> </ul>

Fonte: Rennó (2007) e elaboração própria.

3 Trataremos dos temas mais à frente.

4 As razões para que a partir de 2002 o TSE e o STF tenham adotado uma postura mais criativa na interpretação da legislação eleitoral ainda carecem de melhor análise.

O quadro acima é uma tentativa de mapear os principais pontos da reforma política introduzidos nas últimas décadas no sistema político de acordo com a tipologia sugerida por Rennó (2007). Optamos por expor não apenas as medidas que ainda estão em vigor, mas também as que foram aprovadas mas que foram reformadas posteriormente, como é o caso da cláusula de desempenho. Ademais, grande parte dos temas foram tratados mais de uma vez pelo sistema político e/ou judicial. Em cada caso, portanto, há diversos instrumentos jurídicos e legais envolvidos, bem como diferentes perfis de atores.

O objetivo principal aqui é revelar que das reformas listadas há uma participação bastante ativa das instâncias judiciais em quase todas elas, principalmente nos temas de maior profundidade e que geram efeitos mais largos sobre os subsistemas políticos. É a partir desse diagnóstico que podemos afirmar que está em curso no país uma reforma política que é conduzida e gerida fora das instâncias tradicionais de representação política. É uma espécie de reforma política sem políticos, ditada essencialmente pelos ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral (Marchetti, 2013b).

Dos dez temas levantados aqui a dupla STF e TSE têm participação direta, seja na introdução na norma seja na sua reformulação completa, em sete delas (verticalização, cláusula de desempenho, financiamento de campanha, ficha limpa, câmaras municipais, fidelidade partidária e fundo partidário)<sup>5</sup>.

Em 2002, ano em que ocorreram eleições para presidente da República, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, o TSE tomou uma decisão em relação às regras que orientavam as coligações partidárias bastante diferentes das práticas e das interpretações legais anteriores.

Até aquele ano, os partidos políticos poderiam firmar suas alianças para as eleições majoritárias estaduais (governadores) de modo independente das coligações que viessem a formar para a majoritária nacional (presidente). Em outras palavras, não havia qualquer obrigação legal de simetria entre as coligações estaduais e as coligações nacionais. Tanto era assim que se tornou comum que partidos aliados nas eleições para governador fossem adversários nas eleições presidenciais.

No ano anterior às eleições, entretanto, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) fez uma consulta ao TSE com a seguinte pergunta: “pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à

---

5 Sobre boa parte deles cf Marchetti (2013a) e sobre o Ficha Limpa cf Marchetti (2011).

Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?” Em outros termos, queriam saber se era possível se coligar nos Estados com partidos adversários nas eleições presidenciais.

Na resposta à consulta, a última instância do OE decidiu que não: os partidos não poderiam firmar alianças incongruentes. As coligações para as eleições presidenciais deveriam, assim, impor certos limites para as coligações estaduais. A argumentação jurídica que conduziu a decisão sustentou-se em uma interpretação do artigo 17 da Constituição Federal, que determina que os partidos políticos devem ter “caráter nacional”. Como, segundo a interpretação do TSE, ao firmar coligações assimétricas, os partidos estariam submetendo o caráter nacional às particularidades regionais, a prática pôde ser interpretada como inconstitucional.

Nas duas eleições anteriores, 1994 e 1998, a prática era comum. A articulação entre os planos estadual e nacional constitui uma das mais importantes peças no tabuleiro das estratégias eleitorais (Braga, 2006; Limongi e Cortez, 2010). Ao decidir sobre a questão, a Justiça Eleitoral impôs um constrangimento inédito e inesperado aos partidos políticos naquele momento, visando a reformar o sistema político.

Há, portanto, uma interpretação do texto constitucional desenvolvida pelo TSE que alterou completamente a prática vigente de coligações políticas. Assim, o *status quo* da competição política foi alterado por uma nova regra que não foi debatida, votada ou aprovada pelas instâncias políticas representativas tradicionais.

A decisão sobre o número de vereadores tem um fluxo um pouco distinto do caso anterior, mas também é reveladora dos efeitos que o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil pode produzir.

Em 2004, ano de eleições municipais (prefeitos e vereadores), o STF decidiu pela inconstitucionalidade de parte da Lei Orgânica de um pequeno município no interior do Estado de São Paulo (Mira Estrela) naquilo em que ela definia o número de vereadores daquela cidade.

O que sustentou a decisão foi uma interpretação de uma palavra do texto constitucional. Seguindo o espírito geral da redemocratização, a Constituição garantiu autonomia aos municípios para definir o tamanho de seus Legislativos dentro dos limites ali estabelecidos. As Leis Orgânicas municipais poderiam definir o número de vereadores a partir de três faixas, observando a proporcionalidade da população. Desta maneira, os municípios pequenos, médios e grandes teriam autonomia dentro de certos limites mínimos e máximos.

A argumentação da tese vencedora no STF foi a de que, apesar de ter definido três faixas classificatórias, o texto constitucional fazia referência à necessidade de se respeitar uma proporcionalidade entre o número de vereadores e o

tamanho da população. Ainda que o município em questão estivesse dentro dos limites estabelecidos pelo texto constitucional, os ministros do STF entenderam que não respeitava o princípio da proporcionalidade, visto que municípios maiores tinham um número menor de vereadores.

Para sustentar a tese, o relator da decisão definiu critérios para se estabelecer o princípio da proporcionalidade. Estes critérios acabaram criando, em vez das três faixas constitucionais, 36 faixas classificatórias. Em princípio, essa decisão do STF deveria produzir efeitos apenas *inter partes*, ou seja, afetaria apenas o município em questão. Para que a decisão produzisse efeitos para além daquele município, uma outra ação deveria provocar o STF que, na análise do caso concreto, formaria uma nova decisão ou aplicaria a mesma decisão tomada anteriormente.

Os efeitos, porém, foram outros. Logo após o STF decidir pela inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal, o TSE publicou uma Resolução aplicando o mesmo raciocínio desenvolvido no STF a todos os outros municípios brasileiros. No lugar das três faixas constitucionais, os municípios deveriam se adequar às novas 36 faixas definidas pelos critérios dos ministros do STF.

Esta Resolução do TSE foi ainda mais impactante por que estávamos em ano de eleições municipais. A decisão, portanto, alterou a magnitude das eleições proporcionais de vários municípios. Apenas para melhor mensurarmos o impacto dessa decisão, quando comparamos o número total de vereadores existentes no País em 2000 com o número em disputa nas eleições de 2004, percebemos que a Resolução reduziu em 14% as vagas nos legislativos municipais (8.475 vagas)<sup>6</sup>.

Em outro caso, na primeira metade de 2007, o TSE, respondendo a uma consulta, decidiu que os mandatos dos parlamentares eleitos em 2006 e que tinham sido recentemente empossados pertenciam aos partidos pelos quais foram eleitos e não aos parlamentares. Como consequência, poderiam perder o mandato caso mudassem de partido no período da legislatura.

A consulta ao TSE foi proposta pelo DEM (Democratas) nos seguintes termos: “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

Na consulta, o partido fazia algumas ponderações que esperava que fossem consideradas pelos ministros do TSE na resposta que profeririam. Essas

---

6 Foram duas as eleições para os Legislativos municipais sob os critérios aplicados pelo OE, 2004 e 2008. Para as eleições municipais de 2012 o legislador federal reformou o texto constitucional superando a decisão judicial e permitindo o resgate das quase 8 mil vagas suprimidas em 2004.

ponderações pediam que fossem consideradas as seguintes situações: 1) a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações, 2) a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade, o que serve para indicar ao eleitor o vínculo entre o candidato e a ideologia do partido e 3) o cálculo das médias é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

O sistema eleitoral brasileiro proporcional de lista aberta é também chamado de sistema de voto personalizado transferível. Ou seja, ao votar em um candidato do partido e/ou coligação o eleitor transfere votos para os demais, que serão beneficiados pela votação total do partido (Nicolau, 2004 e Tavares, 1994).

A consulta era guiada, portanto, pela seguinte lógica: como os eleitos de um partido/coligação se beneficiaram dos votos nominais dados para todos os candidatos da lista e dos votos dados para a legenda, o mandato pertenceria mais ao partido do que ao candidato. E a resposta do TSE foi nessa direção.

Esse debate é bastante antigo na política brasileira. No Parlamento há diversos projetos que tratam do tema e na literatura acadêmica já há estudos bastante robustos sobre o fenômeno (Melo, 2000, 2003 e 2007; Diniz, 2000; Desposato, 2006; Roma, 2007).

Como parte do processo de redemocratização do Brasil, em 1985 o Parlamento aprovou uma Emenda Constitucional (EC 25) que retirou do texto a punição com perda do mandato de parlamentares que mudassem de partido. A partir deste período deu-se início ao que a literatura acabou chamando de primeira fase de migrações partidárias.

Esta fase é caracterizada pela acomodação das agremiações partidárias em consequência da retomada das liberdades políticas. Com isso, novas agremiações puderam ser formadas e um novo ambiente competitivo se instalou com a progressiva retomada das eleições diretas para todos os níveis da federação.

Já nessa época, o TSE e o STF começam a ser provocados a cancelar o mandato dos migrantes para garantir a vaga obtida pelo partido. Em março de 1989 o TSE recebeu a seguinte consulta: “vereador eleito por uma determinada legenda partidária, ao ingressar em outro partido, conserva íntegro o mandato para o qual foi eleito?”

A resposta do tribunal foi proferida sem o registro de debate em plenário ou qualquer outra manifestação que nos desse o indício de dúvidas sobre a questão: “inexiste no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária” (CTA N° 9.948/89).

Como a EC n° 25/85 havia eliminado do ordenamento jurídico qualquer forma de punição aos migrantes, o TSE entendeu que não haveria condições para que aplicasse qualquer restrição à prática. Várias outras ações deste tipo

chegaram à Justiça Eleitoral, mas o entendimento se manteve o mesmo, consolidando uma jurisprudência.

A segunda fase do padrão migratório iniciou-se logo após esta acomodação inicial. A partir da legislatura que se inicia em 1991 no Congresso Nacional, dá-se início a outro padrão migratório, pois “a movimentação dos deputados passa a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral” (Melo, 2000).

Em outras palavras, o padrão migratório a partir de 1991 reflete o modo como o jogo político-partidário se desenrola no Brasil sob o presidencialismo de coalizão. Movidos pela necessidade de montar suas bases, os partidos de apoio ao Executivo estimulavam a migração e, movimentados por interesses imediatos de suas carreiras, os parlamentares transitam entre as diversas opções partidárias. Assim, a média de deputados migrantes girava em torno de 30% do total de deputados.

Quando, em 2007, o TSE recebe a consulta sobre as migrações partidárias há uma estratégia na argumentação jurídica que se mostrará decisiva para a decisão que se tomará. Note-se que nos termos em que a pergunta foi formulada pelo DEM não há expressamente a intenção de cassar um mandato parlamentar, mas apenas a intenção de definir a titularidade do mandato parlamentar: do eleito ou do partido.

Como a Constituição é bastante precisa em seu artigo 55 quanto ao rol de fatores que podem gerar a perda do mandato parlamentar, e a mudança de partido político não consta nessa lista, a decisão acabou não passando por essa norma. A decisão acabou invocando outros dispositivos constitucionais.

Os dispositivos que ganharam centralidade nas discussões foram os artigos 14, parágrafo 3º, inciso V, e 45 da Constituição. No primeiro há a expressa condição de elegibilidade da filiação partidária. Se não é possível no País a existência de candidaturas independentes de partidos, o direito ao mandato conquistado é do partido e não do candidato. A ordem de valores se inverte. Quanto ao segundo artigo, define que o sistema para as eleições de deputados federais é o proporcional. Em decorrência disso, os votos são distribuídos de acordo com os quocientes partidários, o que cria um vínculo entre o eleito e o partido pelo qual disputou as eleições (Nicolau, 2004).

De qualquer maneira, ainda que a argumentação jurídica tenha passado por questões distintas, ao decidir que a titularidade do mandato é do partido, na prática, o Tribunal reestabeleceu a punição com a perda do mandato para os parlamentares que trocaram de partido ao longo do mandato. Afinal, se o mandato não lhe pertence ao migrar de partido, o representante não pode levá-lo consigo.

Este efeito prático da decisão ficou mais claro após a publicação pelo TSE da Resolução 22.610/07, estabelecendo os critérios que disciplinariam o direito dos partidos sobre os mandatos obtidos e o julgamento daqueles que deixassem

os partidos pelos quais se elegeram. Além disso, em resposta a outra consulta, incluiu os eleitos pelo sistema majoritário na regra; assim, qualquer político eleito no Brasil após 2007 que migre de partido estará sujeito à perda do mandato.

Houve ainda alguma resistência política para a aplicação da nova regra. Ainda em 2007, os partidos que mais parlamentares tinham perdido requereram à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o direito de ocupar as vagas que pertenciam aos deputados que, eleitos pelo partido, deixaram-no em seguida.

A Mesa Diretora da Câmara indeferiu o requerimento levando os partidos ao STF na busca daquilo que entendiam ser um direito reconhecido pela Justiça Eleitoral. Cada um deles ingressou com um mandado de segurança. Em outubro de 2007 veio a decisão: o STF confirma a tese do TSE de que o mandato pertence aos partidos e não aos candidatos, obrigando então que a Mesa Diretora acatasse a decisão.

A 53<sup>a</sup> Legislatura da Câmara dos Deputados teve 28 deputados com seus mandatos questionados no TSE em consequência da migração partidária. Dentre eles, dois foram julgados procedentes e outros dez não foram julgados, pois seus mandatos se encerraram antes.

Além dos casos em que julga originariamente, o TSE recebeu mais de 2 mil processos em sede de recurso de decisões proferidas pelas instâncias inferiores. Até o final do ano de 2008, por exemplo, cerca de 1.308 vereadores já tinham perdido o mandato nas Câmaras Municipais (perto de 2,5% do total de vereadores do país) por causa da migração partidária. Isso em ano de eleições eleitoral para cargos municipais.

Como nos casos que vimos anteriormente, há no Parlamento propostas de Emenda Constitucional (PECs) com o objetivo de reformar a decisão judicial. Segundo uma das PECs haverá uma “moratória” de 30 dias antes do término dos registros eleitorais, chamado pela opinião pública de “janela de infidelidade”, em que as transferências partidárias poderiam ocorrer sem a aplicação de nenhuma sanção. Até o momento, entretanto, prevalece a Resolução do TSE.

Novamente, temos o TSE interpretando o texto constitucional por meio de uma consulta e alterando profundamente a prática vigente no jogo político. Além do mais, mais uma vez tivemos uma interação cooperativa entre a Corte Constitucional e última instância do Organismo Eleitoral. Quando o STF foi provocado, adotou a mesma interpretação das normas constitucionais desenvolvida pelo TSE.

O que defendemos aqui é que, não fosse o modelo de governança eleitoral adotado pelo país, o OE não avançaria sobre o texto constitucional e a sintonia da interpretação com a Corte Constitucional não estaria tão ajustada.

Esse caso é especialmente emblemático para afirmarmos que o TSE é de fato um organismo do STF em matéria eleitoral. Além de poder avançar sobre o texto constitucional, suas prerrogativas na governança eleitoral lhe permitiram incorporar as interpretações judiciais nas resoluções que edita para regular o jogo político-partidário.

## **Justiça eleitoral arrojada como produto de um Legislativo inoperante?**

O padrão de todas essas decisões foi a alteração das regras da competição eleitoral por meio de interpretações criativas do texto constitucional. Elas são o retrato da reforma política sem os políticos. Resta saber se esses avanços se deram como consequência das lacunas e/ou inconsistências deixadas pelo Legislativo, ou se ela se desenvolveu independentemente do movimento do Legislativo. Avançou pelas lacunas ou pavimentou caminho próprio?

Segundo Ferejohn (2002), há duas causas gerais que acabam gerando a judicialização da política: a primeira ele chama de “hipótese da fragmentação” e a segunda, de “hipótese dos direitos”. A primeira ele define dessa maneira:

“[...] é um crescimento da fragmentação do poder das instituições políticas (Executivo e Legislativo), o que limita suas capacidades para legislar, ou para serem o espaço onde a política é efetivamente formulada [...] Quando os poderes políticos não podem agir, a resolução dos conflitos tende a migrar para instituições onde soluções podem ser oferecidas; cortes judiciais podem oferecer um espaço adequado para isso. A hipótese de fragmentação implica que as cortes têm mais liberdade para agir quando os poderes políticos são muito fragmentados para formar e aprovar decisões efetivamente” (Ferejohn, 2002: 55, tradução livre do autor).

Nessa primeira hipótese, temos que a judicialização seria um efeito de certa ineficácia dos poderes políticos para oferecerem soluções a determinados conflitos ou demandas. Por sua fragmentação, algumas soluções políticas seriam ou mais demoradas ou impossíveis de ser tomadas, o que levaria o debate às instâncias judiciais para que ali encontrassem soluções.

Nessa linha, poderíamos resgatar a hipótese de Sadek (1995), que coloca na instabilidade das leis eleitorais e nas dubiedades deixadas pelo legislador os motivos para um avanço do Judiciário sobre as regras do jogo competitivo.

“A instabilidade da legislação também tem estimulado a pluralidade de decisões. [...] Mudanças constantes dificultam o desenvolvimento de entendimentos uniformes e a criação de padrões de comportamento. Como, contudo, a legislação é modificada a cada eleição, torna-se difícil a sedimentação de regras seguras sobre as diferentes etapas do processo eleitoral. Assim, durante o processo, quando contestadas, leis podem ser modificadas pelo TSE” (Sadek, 1995: 63).

Seguindo por essa hipótese, deveríamos concluir que a judicialização da competição política ocorre muito mais pelas deficiências dos atores políticos em solucionar seus problemas do que por uma vontade particular do Judiciário de fazer valer suas preferências.

Não acreditamos que seja apenas esse o caso. A mudança do comportamento judicial não veio pela mudança da legislação, ou por sua deficiência. No caso da verticalização das coligações, a provocação veio por meio de uma consulta de um partido político – motivado por questões internas –, começou pelo TSE e foi confirmada pelo STF.

Em todos os projetos apresentados no Parlamento, o tema não vinha sendo tratado. Não havia sequer um projeto de Lei no Congresso Nacional que a colocasse em debate. Sobre as coligações, os projetos de maior fôlego eram os que defendiam a proibição de coligações nas eleições proporcionais. Nada sobre a necessidade de vinculação entre as alianças no plano federativo.

O TSE se manifestou pela provocação de um partido político. Entretanto, não há elementos para afirmarmos que a Justiça Eleitoral se manifestou diante de um tema que o Parlamento não tivera condições de colocar em pauta e aprovar. O tema sequer estava em debate.

No caso da definição do número de vereadores, a provocação veio do Ministério Público do Estado de São Paulo, começou no STF e foi amplificada pelo TSE (uma decisão *inter partes* que acabou produzindo efeito *erga omnes*).

A Constituição de 1988, seguindo sua orientação liberalizante para o desenho político institucional, facilitou a fundação, fusão ou fragmentação dos municípios. Diante da proliferação de municípios após 1988, veio uma necessidade fiscal para controlar os gastos com municípios claramente incapazes de arcar com suas próprias despesas.

Nessa esteira, veio a questão da definição do número de vereadores. Como a decisão relativa ao tamanho dos Legislativos locais estava ao alcance apenas da autonomia local, surgiram projetos no Legislativo nacional para controlar essa autonomia e restringir o aumento exagerado dos gastos municipais com pessoal.

Vários projetos legislativos foram aprovados nesse sentido; o mais emblemático veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu tetos para esses gastos e os vinculou às receitas obtidas pela administração pública. Nenhum projeto alterou a Constituição quanto aos limites do número de vereadores das Câmaras Municipais. Permaneceram as quatro faixas classificatórias definidas pelo constituinte. Mas, se o objetivo dessas propostas era atacar o problema fiscal, o legislador pode ter sinalizado que os outros projetos aprovados seriam suficientes.

No caso da fidelidade partidária, temos o mesmo padrão da decisão sobre a verticalização. A provocação foi por meio de consulta ao TSE e sua decisão foi confirmada pelo STF.

É verdade que há muito que o Parlamento debate sobre a possibilidade de restringir as mudanças de legendas realizadas pelos parlamentares. O fato de não ter conseguido forjar um acordo, porém, pode ser mais o retrato da controvérsia do tema do que de uma deficiência intrínseca ao Legislativo<sup>7</sup>.

Num primeiro momento, nos anos 80 e início dos 90, a troca de partidos poderia até ser encarada como uma mostra da vitalidade do recém “inaugurado” pluripartidarismo. Como durante o regime militar o sistema político tinha passado por um longo período de limitações às liberdades, o retorno das liberdades políticas e a progressiva retomada da competição eleitoral acabaram produzindo um natural movimento de acomodação. Tanto foi assim que, em 1985, o Parlamento aprovou uma Emenda Constitucional (EC 25) que retirou da Constituição de 1967 a punição com perda do mandato aos parlamentares que mudassem de partido.

A migração partidária, porém, persistiu mesmo após a superação da transição democrática. A permanência deste padrão veio pela chave do presidencialismo de coalizão. Como efeito de uma estratégia do Executivo na formação de sua coalizão de governo, a mudança de partido serviria como recurso para evitar que governos ficassem reféns de um Congresso fragmentado. Os congressistas, por sua vez, movimentados por interesses imediatos de suas carreiras, transitariam entre as diversas opções partidárias.

Aliás, há momentos pontuais envolvendo o tema em que foi possível construir uma maioria política para promover alterações nas normas. Esse foi o caso da alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados pelo PRC 201/05. A medida foi uma tentativa de evitar que as mudanças na composição das legendas influenciassem no poder de cada uma delas nas comissões e em sua Mesa Diretora.

7 Sobre o tema indica-se Diniz, 2000; Desposato, 2006; Melo, 2000, 2003 e 2007 e Roma, 2007.

Como regra, o poder de interferir nessas instâncias internas do trabalho legislativo é medido conforme o tamanho da bancada e, quando havia qualquer mudança nas bancadas, esse poder era alterado. Com a medida aprovada, a partir da Legislatura iniciada em 2007, o tamanho das bancadas foi fixado em relação ao resultado eleitoral, independentemente de qualquer modificação futura. Além do mais, aquele que exercesse qualquer atividade na Mesa Diretora e mudasse de partido perderia o cargo automaticamente.

Em suma, tomando por base essas decisões, podemos afirmar que o STF e o TSE não avançaram apenas onde havia lacunas ou inconsistências das leis. Em um caso avançou sobre questões que sequer estavam em debate; no outro, avançou onde já havia entendimento político pacificado e, ainda em outro, avançou sobre um tema de natureza controversa e polêmica.

A segunda hipótese da judicialização colocada por Ferejohn (2002) é definida assim:

“A segunda causa é mais nebulosa, mas talvez mais importante. É o entendimento de que às Cortes (pelo menos para certas Cortes) deve ser confiada a tarefa de proteger uma larga escala de importantes valores contra potenciais abusos políticos” (Ferejohn, 2002: 55, tradução livre do autor).

Essa hipótese remonta à tradição madisoniana de que cabe ao Judiciário a prerrogativa anti-majoritária para defender, principalmente, valores liberais, como os direitos civis, as liberdades individuais e a propriedade privada. É preciso, porém, admitir que essa tarefa de guardião de valores, a princípio restrita aos valores liberais, pode avançar sobre outros princípios, a depender do contexto político, social ou econômico. Daí o autor chamar a sua “hipótese de direitos” de nebulosa. Mas, diante de tudo o que foi exposto, talvez o melhor caminho para entendermos o que orientou as decisões analisadas aqui pode estar próximo dessa hipótese.

Não descartamos o impacto que a instabilidade da legislação eleitoral, ou mesmo o seu silêncio em temas importantes, produz sobre a variação das interpretações judiciais. Mas entendemos que o mais adequado é avaliar o fenômeno mais pela disposição do Judiciário em diagnosticar e remediar possíveis males nas relações político-partidárias do que pela incapacidade do Legislativo em definir e aprovar uma agenda própria.

## Considerações finais

É fato que o ambiente da competição político-partidária desde a redemocratização produziu na opinião pública e em parte da literatura a convicção de que reformas eram necessárias e urgentes. A liberalização ocorrida com a redemocratização teria produzido regras “ultraconsociativas” (Couto, 1997), dificultando a formação de governos estáveis e eficientes para a implementação de uma agenda de governo.

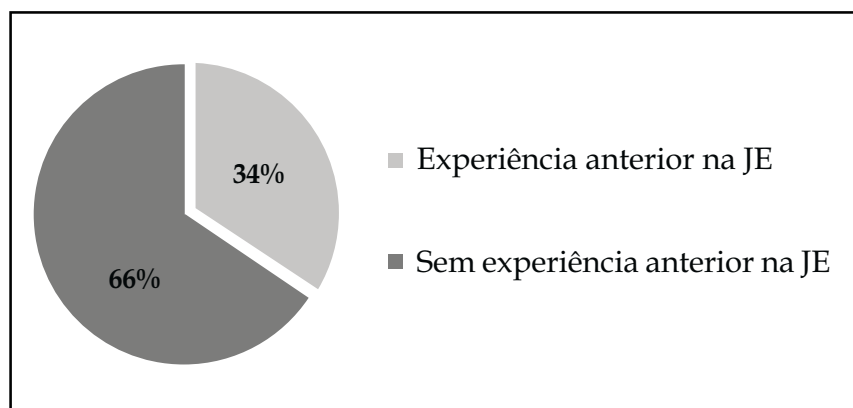
Tem-se debatido a reforma política desde o término da Constituição de 1988 e pouco foi aprovado de mudanças substantivas na competição político-partidária. Desses longos anos de debate sem profundas transformações nas regras do jogo veio a conclusão de que ou o Legislativo era inoperante ou não havia disposição concreta para realizar as mudanças que ele próprio debatia.

Nesse cenário emergem um TSE e um STF dispostos a aprovar mudanças substanciais. Se há inoperância no Legislativo, a presença de um agente externo poderia contribuir para tirá-lo da inércia. Se não há disposição concreta no plano político, que o Judiciário então realizasse as mudanças necessárias para corrigir as deficiências do jogo político; deficiências essas, muitas vezes, identificadas pelo próprio Judiciário.

Assim, a partir de 2002, os ministros do TSE e do STF assumiram o papel de protagonistas das reformas políticas valendo-se de uma posição institucional capaz de alterar até mesmo as regras constitucionais.

Uma rápida análise no perfil dos ministros do TSE revela que o modelo adotado para distanciá-los dos interesses políticos e partidários não redundou necessariamente em um sistema com caráter mais técnico do que político.

### Gráfico 1: Experiência anterior na Justiça Eleitoral (JE) (1932 – 2015)



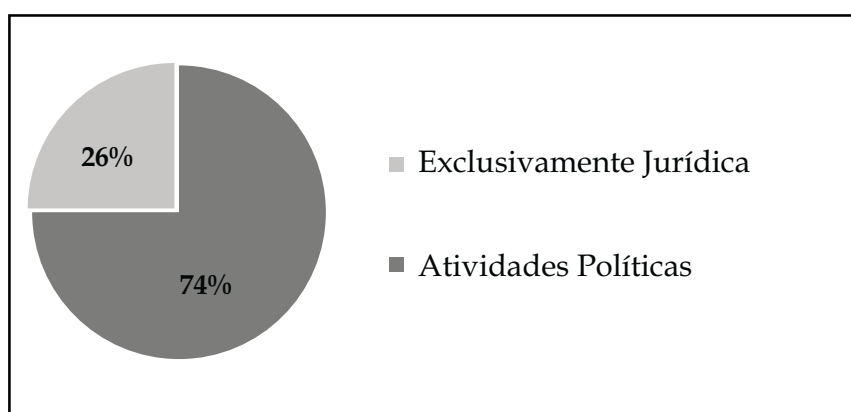
Fonte: Sadek, 1995 (para o período de 1932 a 1995) e elaboração própria (para o período de 1995 a 2015).

Pelo levantamento do perfil de todos os ministros que passaram pelo TSE entre 1932 e 2010, apenas 34% deles tinham experiência anterior nas instâncias inferiores da Justiça Eleitoral. Esse dado pode ser mais um indicador das possíveis deficiências decorrentes do modelo adotado. Além de não contarmos com um corpo de juízes exclusivos, os que atuam na instância máxima da regulação eleitoral o estão fazendo pela primeira vez.

Assumindo que o debate sobre neutralidade política esteja relacionado ao debate sobre fortalecimento do princípio técnico, e que o princípio técnico encontra na especialização terreno fértil para se desenvolver, o afastamento do TSE da política não lhe garantiu a vantagem esperada.

Avançando sobre outros dados é possível medir características no mínimo curiosas sobre o perfil dos ministros do TSE.

### Gráfico 2: Experiência anterior (1932 – 2015)



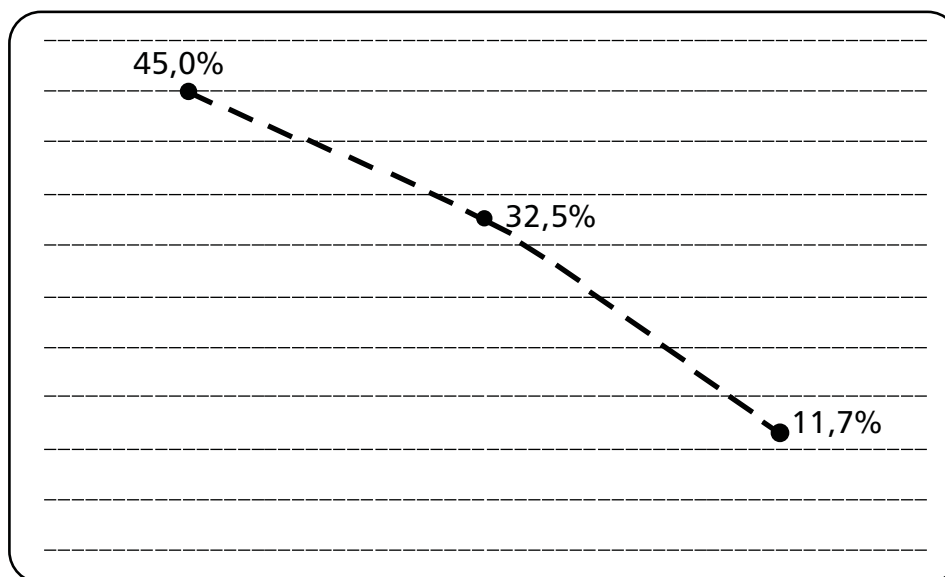
Fonte: Sadek, 1995 (para o período de 1932 a 1995) e elaboração própria (para o período de 1995 a 2010).

A experiência anterior em atividades políticas é quase tão grande quanto a experiência anterior na Justiça Eleitoral. *O afastamento da Justiça Eleitoral dos partidos políticos não significou o seu afastamento da política.* Consideramos aqui atividades políticas não apenas como aquelas decorrentes do exercício de um mandato parlamentar, mas também aquelas obtidas no exercício de cargos de confiança – como é o caso de assumir uma secretaria ou ministério.

A atividade política anterior de seus membros pode ter contribuído para que o TSE tenha assumido essa vocação reformista. É verdade, porém, que tal vocação foi revelada somente muito recentemente. Ao menos quando comparamos a atuação recente do TSE com períodos anteriores à redemocratização, notamos que há hoje – especialmente após 2002 – uma instituição muito mais arrojada em suas decisões.

Os dados abaixo mostram, entretanto, que houve um forte declínio na presença de ministros no TSE com experiências políticas anteriores.

**Gráfico 3: Evolução da experiência política anterior dos ministros no TSE (1932 – 2010)**



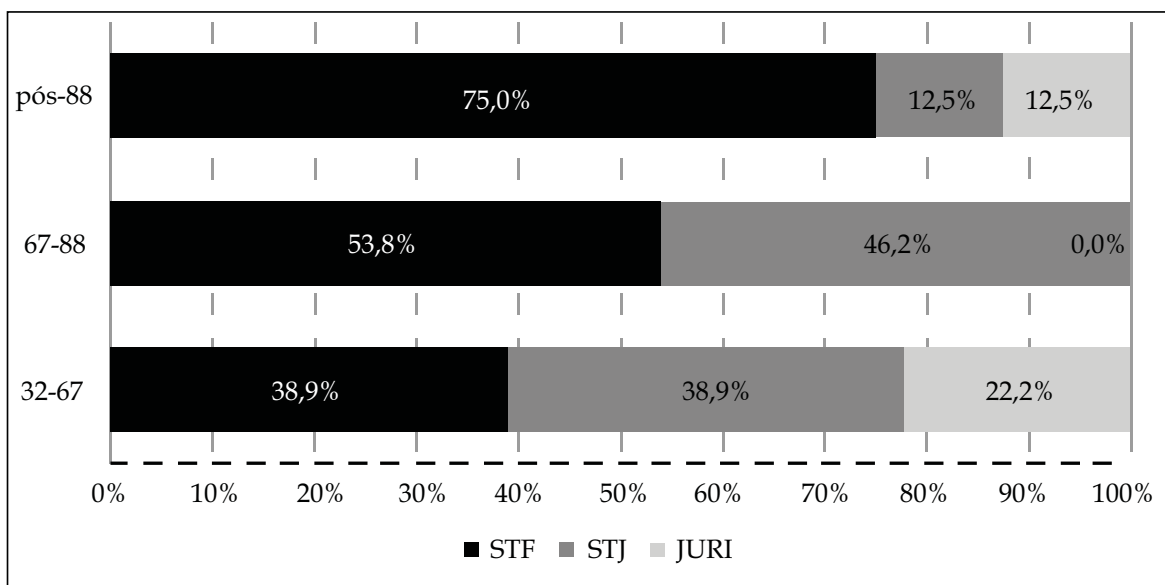
Fonte: Sadek, 1995 (para o período de 1932 a 1995) e elaboração própria (para o período de 1995 a 2015).

A princípio, esses dados refutariam qualquer relação entre o número de ministros com atividades políticas anteriores e o avanço do TSE sobre a reforma política. No período que vai da criação da Justiça Eleitoral (1932) até a Constituição de 1967, 45% dos ministros que passaram pelo TSE tinham experiência política anterior. No segundo período, entre as Constituições de 1967 e 1988, essa proporção caiu para 32,5%. Finalmente, após a redemocratização, apenas 11,7% dos ministros que passaram pelo TSE já tinham assumido alguma cargo político anteriormente.

O problema é que esses dados não revelam onde especificamente houve declínio. Em todas as categorias que compõem o TSE – júri, STJ e STF? Ou haveria diferenças entre elas?

Os dados a seguir demonstram que o declínio esteve presente mais intensamente entre os membros do júri e ministros do STJ.

**Gráfico 4: Atividades políticas anteriores: contribuição de cada categoria para o total por período.**



Fonte: Sadek, 1995 (para o período de 1932 a 1995) e elaboração própria (para o período de 1995 a 2015).

Dentre os 45% dos ministros com experiência política anterior, entre 1932 e 1967 havia uma distribuição mais equilibrada entre as três categorias (38,9%, 38,9% e 22,2%). O equilíbrio parece ter se mantido entre 1967 e 1988, mas agora apenas entre os ministros vindos do STF e STJ (53,8% e 46,2%, respectivamente). A principal mudança se dá a partir de 1988. A presença de ministros com experiência política anterior se deu basicamente apenas dentre os ministros vindos do STF (75% do total de ministros com experiência anterior).

A conclusão é que, apesar do forte declínio da participação de ministros no TSE com experiência política anterior após 1988, a vivência política ainda permaneceu forte no TSE dado que ela não decresceu dentre os membros vindos do STF.

E como são esses os ministros que detêm o poder central na instituição, como já argumentamos anteriormente, é possível afirmar que as vinculações políticas anteriores auxiliam na explicação do avanço reformista do TSE. Assim, o modelo institucional que fundiu nosso organismo eleitoral às instâncias judiciais pode ter sido eficiente para afastar os interesses partidários da governança eleitoral. Não foram tão eficientes, entretanto, para preservar apenas os critérios técnicos na formação da decisão.

A importante presença de experiência política anterior dentre os ministros do STF que chegaram ao TSE pode ter contribuído para alimentar a vontade de fazer uma reforma política por meio de decisões judiciais.

Diante de tudo o que foi dito nesta conclusão, podemos então afirmar que a judicialização da competição político-partidária tornou-se possível por causa do modelo de governança eleitoral adotado, pois transforma a última instância de nosso organismo eleitoral em um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral; deu-se em função de uma disposição política dos ministros em reformar a prática da competição política fazendo leis por meio de interpretações judiciais criativas (e não por que a legislação é vaga ou inconstante) e para tanto se valeu da experiência política anterior dos ministros com maior peso no OE – os ministros do STF.

## Referências

- BRAGA, M. S. (2006). **O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política (1982-2002)**. Humanitas, São Paulo.
- COUTO, Cláudio. (1997). “Agenda constituinte e a difícil governabilidade”. **Lua Nova**, 39, pp. 33-52, 1997.
- DINIZ, Simone. (2000). “As migrações partidárias e o calendário eleitoral.” **Revista de sociologia e política**, 15, pp. 31-47.
- DESPOSATO, Scott. (2006). “Parties for rent? Ambition, ideology and party switching in Brazil’s chamber of deputies.” **American journal of political science**, 50, 1, pp. 62-80.
- FEREJOHN, John. (2002), “Judicializing Politics, Politicizing Law”. **Law and Contemporary Problems**, 65, 3: 41-69.
- FLEISHER, David & BARRETO, Leonardo. (2009). ‘El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño’, **América Latina Hoy**, No. 51, pp. 117-38.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1988). “O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura”. in A. Stepan (ed.), **Democratizando o Brasil**, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEHOUCQ, Fabrice. (2002). “Can parties police themselves? Electoral governance and democratization”. **International Political Science Review**. 23: 29-46.
- LIMONGI, F. e CORTEZ, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos**, No. 88, pp. 21-37.
- MARCHETTI, Vitor (2008). Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados**, V. 51, No. 4, pp. 865-893.
- MARCHETTI, Vitor. (2011). A Ficha Limpa no contexto da governança eleitoral brasileira, **Interesse Nacional**, No. 12, pp. 33-42.

MARCHETTI, Vitor. (2013a). *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André, Ed. UFABC.

MARCHETTI, Vitor. (2013b). Reforma política sem políticos: quando decisões do TSE e do STF alteraram as regras eleitorais. In: Daniel Wei Liang Wang. (Org.). *Constituição e política na democracia*. 1ed., São Paulo: Marcial Pons, pp. 91-114.

MELO, Carlos Ranulfo. (2000). "Partidos e migração partidária na câmara dos deputados." *Dados*, 43, 2.

\_\_\_\_\_. (2003). "Migração partidária na câmara dos deputados: causas, consequências e possíveis soluções." in M.V.Benevides; P. Vannuchi e F. Kerche (org.) **Reforma política e cidadania**, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_. (2007). "Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro." in C.R. Melo e M.A. Sáez (org.) **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MOZAFFAR, Shaheen & SCHEDLER, Andreas. (2002). "The comparative study of electoral governance - introduction". *Internacional Political Science Review*. 23: 5-27.

NICOLAU, Jairo. (2004). **Sistemas eleitorais**, 5ª ed., Rio de Janeiro, FGV.

RENNÓ, Lúcio. (2007). "Reforma Política: consensos necessários e improváveis". in C.R. Melo e M.A. Sáez (org.) **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

ROMA, Celso. (2007). "Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar." *Dados*, 50, 2, pp. 351-392.

SADEK, Maria Tereza. (1995), **A Justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo, Konrad Adenauer.

TAVARES, José Giusti. (1994). **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

TAYLOR, Matthew. (2006). "Justiça eleitoral" in L. Avritzer e F. Anastácia (orgs.), **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

TAYLOR, Matthew. (2008). "A blind eye and bound hands: electoral courts, the federal judiciary and political accountability". Paper preparado para o Workshop "Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil" na St Antony's College da Universidade de Oxford.

# Judicialização da política e composição dos tribunais superiores

Frederico de Almeida<sup>1</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é trazer alguns elementos do debate acadêmico e político sobre a seleção de juízes e a composição dos tribunais. Apresento uma breve síntese do debate acadêmico nos Estados Unidos e no Brasil, e elementos do debate político sobre mudanças no processo de nomeações para o STF, buscando identificar e analisar propostas de mudanças na história constitucional brasileira e nos processos recentes de emendamento à Constituição. Por fim apresento alguns dados sobre o processo de indicação, nomeação e posse dos ministros do STF e dos Estados Unidos, em pontos onde a comparação seja útil. Na conclusão trato da pertinência das críticas e das propostas de reforma recentes sobre o tema.

## Introdução

A chamada judicialização da política trouxe o Judiciário para o centro dos debates políticos. Embora haja divergências teóricas sobre se existe e o que é a judicialização da política<sup>2</sup>, o fato é que decisões judiciais têm afetado a competição política e as políticas públicas, tornando-se elas mesmas objeto de análises e disputas políticas. Tornam-se protagonistas, também, juízes, tribunais e outras

---

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

2 Ciente de que há na literatura de Ciência Política um debate quanto ao uso do termo “judicialização”, sobre sua diferença em relação ao conceito de “ativismo judicial”, sobre os pressupostos normativos da análise e sobre as condições políticas e institucionais sob as quais a atividade regular da jurisdição do Judiciário se torna judicialização da política (MACIEL; KOERNER, 2002; (MACIEL; KOERNER, 2002)(MACIEL; KOERNER, 2002)(MACIEL; KOERNER, 2002)(MACIEL; KOERNER, 2002)CARVALHO, 2004; AVRITZER; MARONA, 2014), uso a partir deste momento o termo em sentido amplo, significando o simples fato social de um *conflito político submetido à apreciação judicial*; definir se essa apreciação judicial da política configura ativismo judicial ou expansão das esferas de poder do Judiciário sobre a política, ou em que sentido da democratização e da cidadania atua, é algo que não pode ser pressuposto, mas que deve ser objeto de investigação e análise.

instituições do sistema de justiça. E, na medida em que os próprios juízes e tribunais passam a ser encarados como atores políticos, o processo de seleção dos magistrados passa a ser objeto de análise e crítica políticas.

No Brasil, em tempos recentes, esse fenômeno é evidente. As indicações presidenciais de novos ministros do Supremo Tribunal Federal têm ganhado destaque no debate público, muitas vezes permeado por receios de partidarização do tribunal ou de direcionamento de suas decisões a partir da composição de “maiorias políticas” do Executivo na mais alta corte judicial. A polarização da competição política entre PSDB e PT após a redemocratização, coincidindo com a oportunidade de os presidentes petistas nomearem 13 ministros do Supremo nos últimos 12 anos tornaram a composição do STF tema recorrente nos embates recentes da política nacional.

O objetivo deste artigo é trazer alguns elementos do debate acadêmico e político sobre a seleção de juízes e a composição dos tribunais. Na seção seguinte, trataremos uma breve síntese do debate acadêmico nos Estados Unidos e no Brasil; a comparação entre esses dois países justifica-se pela importação de modelos teóricos nessa área de estudos da Ciência Política, mas também pela similitude institucional dos modelos de composição das cortes supremas nesses dois Estados, aspecto que também será tratado neste artigo.

Na sequência, trarei alguns elementos do debate político sobre mudanças no processo de nomeações para o STF, buscando identificar e analisar propostas de mudanças na histórica constitucional brasileira e nos processos recentes de emendamento à Constituição. Por fim, trarei alguns dados sobre o processo de indicação, nomeação e posse dos ministros do STF (e dos Estados Unidos, em pontos onde a comparação seja útil), a fim de encaminhar o artigo à sua conclusão, no que se refere à pertinência das críticas e das propostas de reforma recentes sobre o tema.

## **O debate acadêmico sobre recrutamento, atitudes e decisões de juízes de tribunais superiores**

A associação entre a indicação presidencial e o padrão de decisões das supremas cortes é tema recorrente na literatura de Ciência Política sobre judicialização da política. Em um clássico estudo sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, Robert Dahl (1957, 2009) questiona o papel *contramajoritário* tradicionalmente atribuído ao Judiciário na doutrina constitucional, e sustenta que o tribunal superior faz parte da liderança política nacional, atuando na composição de interesses entre minorias com potencial de formação de maiorias políticas, a serviço

das alianças políticas dominantes no cenário nacional. Nesse sentido, o peso da indicação presidencial e das preferências políticas dos ministros da corte é central:

Os presidentes não são famosos por nomear juízes hostis às suas próprias convicções sobre políticas públicas, tampouco podem garantir a confirmação de um homem cujas posições sobre questões primordiais vão, flagrantemente, de encontro às posições da maioria dominante no Senado. Os juízes geralmente são homens que, antes de serem nomeados, envolveram-se na vida pública e se comprometeram publicamente com as grandes questões cotidianas. [...] Nem tampouco os juízes – muito menos os grandes juízes – eram homens tímidos com obsessão por anonimato. De fato, não é exagerado afirmar que se os juízes fossem nomeados fundamentalmente por suas qualidades “judiciais”, sem considerar suas atitudes básicas sobre questões fundamentais relativas a políticas públicas, a Suprema Corte não poderia desempenhar o papel influente que exerce no sistema político americano. (DAHL, 2009, p. 31).

O argumento que associa as preferências dos juízes e a indicação presidencial ao padrão de decisões das supremas cortes foi desenvolvido de forma mais sistemática pelos estudos baseados no chamado *modelo atitudinal* (SEGAL; COVER, 1989; SEGAL et al., 1995; SEGAL; TIMPONE; HOWARD, 2000; SEGAL; SPAETH, 2002). Segundo os autores formuladores desse modelo:

O poder de indicação presidencial permite aos presidentes levar sua agenda a uma variedade de áreas às quais eles não poderiam controlar diretamente. Embora essa influência seja geralmente limitada ao mandato do presidente em exercício, indicações judiciais permitem a presidentes com orientações sobre políticas um legado duradouro que ultrapasse o seu mandato. Essa é, claramente, a razão pela qual as nomeações para a Suprema Corte se tornaram grandes batalhas partidárias e ideológicas. (SEGAL; TIMPONE;; HOWARD, 2000, p. 557-558, traduzido do original em inglês).

Como boa parte da literatura da Ciência Política estadunidense sobre a judicialização da política, o modelo atitudinal teve grande influência nos debates brasileiros sobre o tema – mas não sem críticas. Leandro Molhano Ribeiro e Diego Werneck Arguelhes (2013), por exemplo, apontam as limitações do modelo atitudinal decorrentes de seu desprezo pelas dimensões estratégica (interação dos juízes com outros atores políticos em torno da decisão política a ser tomada) e legal (a fundamentação e a visão propriamente jurídicas das decisões judiciais) do processo de tomada de decisão pelos juízes de cortes superiores.

Ao contrário do que o senso comum poderia sugerir, a crítica de Ribeiro e Arguelhes à adaptação do modelo atitudinal ao caso brasileiro não se baseia na impossibilidade de aplicação de uma tipologia de preferências políticas *liberal x conservador* aos juízes (correspondente, por sua vez, à tipologia *democrata x republicano* ao nível das indicações presidenciais nos Estados Unidos), mas sim à necessária consideração de outros fatores influentes na decisão judicial (estratégicos e legais), que se somam ao perfil de preferências políticas dos juízes (que não precisam necessariamente ser construídos em torno da oposição *liberal x conservador*). Segundo os autores:

O “modelo atitudinal”, ainda que inútil para se compreender o comportamento do Supremo, é muito mais do que uma aplicação da dicotomia “liberal/conservador” à análise do comportamento da Suprema Corte. Ele é um projeto de explicação de comportamento judicial fundado em um detalhado e abrangente esforço de responder a perguntas empíricas sobre o funcionamento das instituições políticas do país. (RIBEIRO,; ARGUELHES, 2013, p. 117).

Como parte desse esforço de uma aplicação do modelo atitudinal condizente às características institucionais do STF, André Marengo dos Santos e Luciano Da Ros (SANTOS; DA ROS, 2008; DA ROS, 2012) empreenderam esforços em analisar os perfis das composições do tribunal ao longo do tempo, buscando construir uma tipologia que, indo além da identificação imediata entre posição partidária dos presidentes que indicam ministros do Supremo e posições políticas dos juízes, encontrasse nas trajetórias profissionais dos magistrados da corte suas conexões com o mundo profissional do direito e com o mundo da política.

Em uma comparação das trajetórias de ministros do STF com os perfis dos juízes da Suprema Corte dos EUA, Da Ros (2012) identifica que em ambos os países há um aumento do número de magistrados com carreiras exclusivamente jurídicas (sem atividades políticas, no sentido estrito da política partidária). No caso dos EUA, esse aumento de um perfil propriamente profissional se dá pelo maior número de juízes da Suprema Corte com experiências anteriores na magistratura em tribunais inferiores; no Brasil, ao contrário, esse aumento do profissionalismo se dá pelo maior número de advogados e professores de direito na composição do STF ao longo do tempo.

No mesmo sentido, em estudos anteriores (ALMEIDA, 2010a, 2010b, 2014) verifiquei que em termos de perfil social (gênero, origens sociais e regionais, faculdades de origem, experiências profissionais) a composição do STF variou muito pouco ao longo do tempo; e, assim como mostram os dados de Santos e

Da Ros (SANTOS, DA ROS, 2008; DA ROS, 2012), houve um aumento da profissionalização dos membros do STF, com o afastamento gradual daqueles juristas em relação ao mundo da política partidária e eleitoral.

Por outro lado, a permanência de vínculos dos ministros do STF com o Estado em etapas anteriores de sua trajetória (cargos públicos em geral) e a conversão desses vínculos (de uma atividade política de liderança para cargos de assessoria técnica especializada) me levou à conclusão de que as lealdades dos membros do STF não se estabelecem em relação a grupos político-partidários específicos, mas sim ao Estado, ao campo do poder e às elites políticas em geral. Isso demonstraria não só a profissionalização dos ministros do STF enquanto juristas (ou seja, como profissionais do direito), mas também a institucionalização desse grupo como elite dirigente, com características de imutabilidade relativa e vinculações ao Estado brasileiro acima das competições políticas eleitorais e partidárias (ALMEIDA, 2010a).

Por fim, vale a pena mencionar o estudo de Fabi Luciana de Oliveira (2012) sobre o padrão decisório do STF. Partindo do debate acadêmico sobre modelos de análise de decisões (que incluem o modelo atitudinal), mas acrescentando a dimensão da profissionalização dos ministros do STF, a autora conclui que, na comparação entre os governos FHC (que indicou apenas três ministros) e Lula (que indicou oito ministros):

O tribunal respondeu de forma mais positiva aos requerentes no primeiro governo Lula quando comparado ao segundo governo FHC. Há diferença na resposta do Supremo entre os dois governos, mas essa diferença deixa de ser significativa quando controlamos por outras variáveis: especialmente a composição do tribunal, a origem da norma, o tema de que trata e os autores destas ações. E confirmamos também que quanto maior a proporção de magistrados na composição do tribunal, mais contido e restritivo ele tende a ser quanto a sua atuação (OLIVEIRA, 2012, p. 112).

O trecho transcrito acima traz outra conclusão importante da autora, que surge de sua construção de um modelo atitudinal adaptado ao modelo institucional do STF e ao padrão de carreira de seus ministros. Ao invés de trabalhar com uma oposição do tipo *liberal x conservador*, ou vinculadas ao espectro partidário, bem como diante da evidência empírica da maior profissionalização dos ministros da corte, a autora construiu um modelo atitudinal baseado na *maior ou menor disposição a intervir em questões políticas* por parte dos magistrados, variável de acordo com o maior ou menor grau de profissionalização dos ministros de cada composição do Supremo e,

mais especificamente, de acordo com o maior ou menor número de ministros com experiência prévia na magistratura (em detrimento das demais profissões jurídicas).

## O debate político sobre mudanças no processo de nomeações para o STF

Feito esse breve panorama do debate teórico sobre composição dos tribunais e seu padrão de decisão sobre questões políticas, passo agora a apresentar algumas das principais medidas de reforma institucional da composição do STF e de seus mecanismos de seleção de novos ministros, a fim de analisar os termos do debate político sobre o tema.

O processo atual de nomeação de ministro do STF (previsto nos artigos 84, inciso XIV, e 101, parágrafo único, da Constituição Federal, e nos artigos 101, inciso I, alínea i, e 288, inciso II, alínea d, do Regimento Interno do Senado Federal) envolve as seguintes etapas:

- (i) indicação do nome pelo chefe do Executivo;
- (ii) sabatina do indicado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal;
- (iii) apreciação do nome em votação pelo plenário do Senado;
- (iv) nomeação, por decreto da Presidência da República, do nome aprovado pelo Senado;
- (v) posse pelo STF.

Em toda a história constitucional brasileira o modelo institucional de composição do STF sofreu pouquíssimas alterações. Definidos seus contornos básicos pela Constituição de 1891, sob inspiração do modelo estadunidense, as regras de composição do Supremo sofreram as seguintes alterações ao longo dos textos constitucionais:

- a) após a recusa, pelo Senado, da indicação do médico Barata Ribeiro pelo presidente Floriano Peixoto para um vaga no Supremo, a exigência constitucional de que o nomeado ao STF tenha “notável saber”, existente na Constituição de 1891, foi transformada na exigência mais específica de “notável saber jurídico” em emenda constitucional de 1926 e na Constituição de 1934, permanecendo dessa forma nas constituições seguintes;
- b) a Constituição de 1891 previa aprovação pelo Senado do nome indicado pelo presidente da República somente após a nomeação (ou seja: a nomeação presidencial já garantia a posse do novo ministro, cujo nome só seria apreciado e eventualmente recusado pelo Senado após o início do exercício da função); as Constituições de 1934 (que transformou o STF em Corte

Suprema) e a de 1937 (que substituiu o Senado pelo Conselho Federal) mantiveram esse modelo (embora, na prática, desde 1930 os indicados por Getúlio Vargas tenham sido nomeados diretamente, sem qualquer intervenção ou apreciação daqueles órgãos externos); somente após a Constituição de 1946 as regras de composição passaram a incluir a aprovação prévia, pelo Senado, do nome indicado pelo presidente da República (MELLO FILHO, 2014).

A centralidade da questão da composição do STF nos debates políticos recentes pode fazer o observador menos atento esquecer que há pouco mais de dez anos o Brasil viu aprovada uma reforma constitucional do Poder Judiciário (Emenda Constitucional nº 45, de 2014) na qual não há qualquer medida voltada para alterar a composição do STF e os mecanismos de escolha de seus ministros.

Apesar dessa ausência no resultado final da reforma do Judiciário, o projeto original de emenda constitucional apresentado pelo então deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) em 1992 (Proposta de Emenda Constitucional nº 92, de 1996) propunha uma composição tripartite para o STF, com indicação do presidente da República a partir de listas tríplexes apresentadas pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público Federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil para a composição “setorial” de cada um dos terços da corte. Além disso, a proposta original de reforma do Judiciário de Bicudo propunha mandatos de nove anos para os ministros sem possibilidade de recondução, com renovação de cada um dos terços da composição a cada três anos, de maneira alternada.

Embora esse ponto da proposta original tenha desaparecido dos debates legislativos da reforma do Judiciário já no início da tramitação da PEC, alteração semelhante (Proposta de Emenda Constitucional nº 275, de 2013) foi recentemente apresentada pela deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP), a partir de sugestão formulada pelo jurista Fábio Konder Comparato. Segundo o modelo proposto, o STF seria transformado em Corte Constitucional, com composição tripartite, de ministros indicados pelo presidente do Congresso Nacional (e não mais pelo chefe do Executivo) a partir de listas tríplexes apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil; não há nessa proposta previsão de mandato para os ministros, mas a composição da corte passaria de 11 para 15 juízes.

É possível fazer algumas considerações sobre a pertinência e os possíveis impactos de propostas como as de Bicudo e Erundina. O primeiro comentário é o de que objetivo parece evidente: aumentar a aderência da composição do STF à estrutura profissional e burocrática do sistema de justiça brasileiro, composto pela

magistratura, pela carreira do Ministério Público e pela advocacia. Além desse efeito de *profissionalização*, a proposta de reforma espera também, em contrapartida, menor *politização* das nomeações, na medida em que os nomes submetidos à indicação presidencial seriam apresentados a partir de seleção feita por instituições e carreiras internas ao sistema de justiça. Segundo o jurista Comparato, idealizador da PEC apresentada por Erundina:

O novo sistema de nomeação tornaria muito difícil, senão impossível, o exercício com êxito de alguma atividade lobista; além de estabelecer, já de início, uma seleção de candidatos segundo um presumível saber jurídico (COMPARATO, 2013).

É preciso lembrar que o próprio STJ já tem composição parecida: um terço de seus ministros é indicado pelo presidente da República dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais; um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal; e um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente (artigo 104 da Constituição Federal). Essa maior restrição das regras de composição, contudo, não impede que a composição do STJ seja muito semelhante à do STF em termos de perfil social (gênero, origens sociais e regionais, faculdades de origem, experiências profissionais) (ALMEIDA, 2010a).

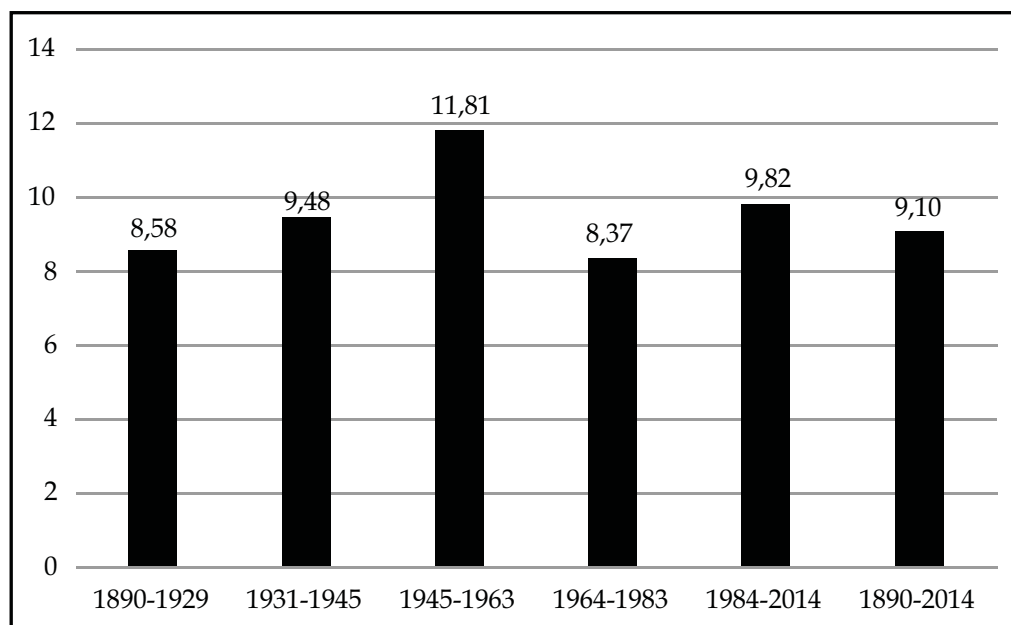
Além disso, conforme apontado por Da Ros em sua comparação das composições das supremas cortes dos EUA e do Brasil, e ao contrário do que a intuição sugeriria, períodos com regras mais restritivas de nomeação geraram indicações de perfil mais político, enquanto períodos de regras mais flexíveis de nomeação geraram indicações de perfil mais profissional (DA ROS, 2012). Por fim, é preciso lembrar que, especialmente no que se refere à advocacia (que tem menos impedimentos a atividades políticas e a conexões com o mundo político do que a magistratura e a carreira do MP), um modelo como o proposto por Comparato e Erundina não impede a ocorrência de *lobbies* nas indicações, como sugerem os conflitos interprofissionais já existentes nas nomeações de advogados para a composição do chamado *quinto constitucional* dos tribunais (Almeida, 2010a, 2010b).<sup>3</sup>

3 Segundo o artigo 94 da Constituição Federal, “Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros do Ministério Público com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes”.

Isso não quer dizer, obviamente, que propostas como essas não tenham seu mérito ou que não possam surtir efeitos positivos – especialmente no que se refere a uma maior diversidade profissional na composição do STF, hoje predominantemente um tribunal de advogados (ALMEIDA, 2014, 2010a). Porém, é preciso compreender com mais cuidado as dinâmicas políticas internas das próprias instituições e carreiras judiciais, as formas menos evidentes de ligações entre juristas e políticos profissionais, bem como os tipos de relações e conflitos políticos que diferentes modelos de seleção de dirigentes das instituições podem produzir.

Quanto à ideia de um mandato para os ministros do STF, um dado empírico parece dar sustentação à estipulação de tempo de exercício da função de ministro do Supremo em nove anos, conforme sugeria a proposta de Hélio Bicudo para a reforma do Judiciário, ao mesmo tempo em que permite questionar sua necessidade. Como se vê no gráfico abaixo, a média de permanência dos ministros do STF em toda a história republicana (1890-2014, última coluna) é justamente de 9,10 anos, sendo que apenas no período entre 1945 e 1963 o tempo de permanência na função foi significativamente maior do que isso (11,81 anos).

**Gráfico 1: Médias de anos de permanência na função dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por período (Brasil, 1890-2014).**



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=154.

Outra proposta de reforma do modelo de composição do STF que merece destaque é a chamada “PEC da Bengala” (Proposta de Emenda Constitucional nº 475, de 2005, transformada em Emenda Constitucional nº 88, de 2015). Aprovada no início de 2015 em um contexto de alta conflituosidade entre governo e oposição

nos primeiros meses do segundo mandato de Dilma Rousseff, e no embalo de críticas a uma suposta “partidarização” do STF pelas recorrentes possibilidades de indicações de novos ministros que os presidentes Lula e Dilma acumulariam até 2018<sup>4</sup>, a alteração constitucional elevou de 70 para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória dos membros da corte.

Com essa mudança, a presidenta Dilma Rousseff perdeu a oportunidade de indicar outros cinco novos ministros do STF, que se aposentariam com a idade de 70 anos durante seu segundo mandato. Obviamente, a argumentação oficial do Congresso para a aprovação da PEC não admitiu qualquer casuismo na medida: segundo os parlamentares, a alteração constitucional teria por fundamentos o aumento da expectativa de vida geral dos brasileiros e a possibilidade de aproveitamento por mais tempo da experiência dos ministros da corte.<sup>5</sup>

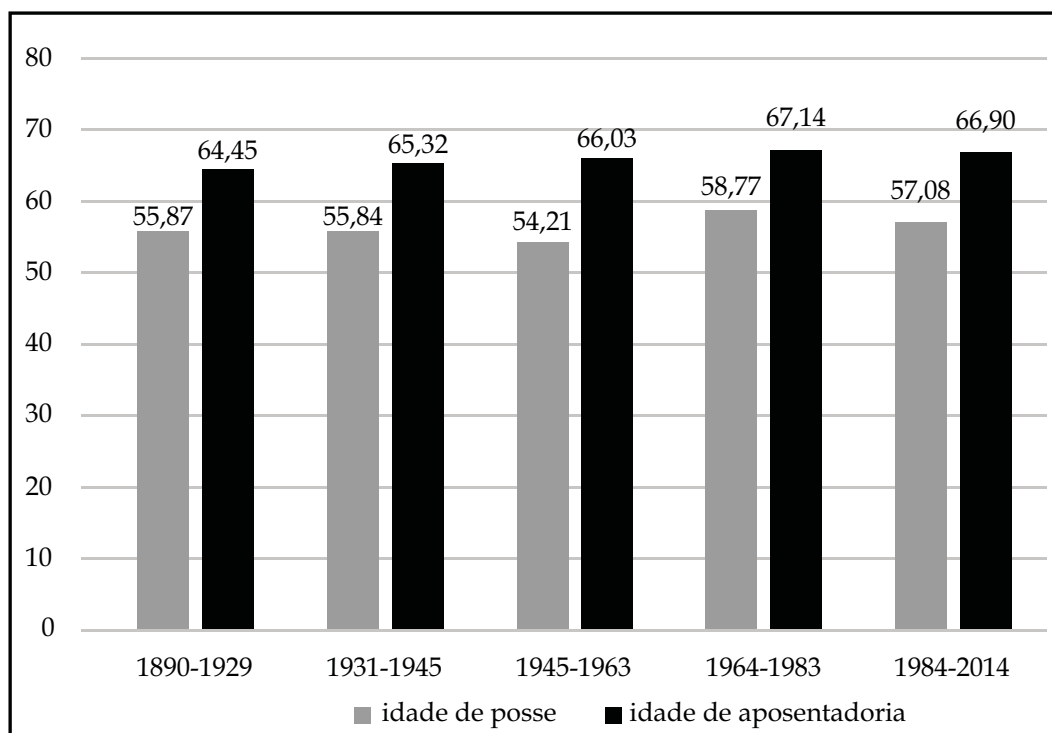
Os dados, porém, mostram que, em média, os ministros do STF deixam a corte antes mesmo de completarem os 70 anos – o que sugere que a decisão de aposentadoria é voluntária, e não determinada pela idade limite do afastamento compulsório.

---

4 Veio de Gilmar Mendes, ministro do STF indicado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (em cujo governo foi Advogado-Geral da União) e frequentemente engajado em embates públicos com os governos do PT, uma das críticas nesse sentido. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo* logo após a eleição presidencial de 2014, o ministro disse ser importante que o STF “não se converta em uma corte bolivariana [...] que venha para cumprir e chancelar o que o governo quer” (O STF não pode se converter em uma corte bolivariana, *Folha de São Paulo*, 3 de novembro de 2014).

5 A justificativa do então senador Pedro Simon (PMDB-RS), autor da proposta, era a de que “nos chegam notícias de casos de pessoas, com alto preparo intelectual e largo tirocínio profissional, afastadas compulsoriamente de suas atividades” (PEC da Bengala: o dilema entre experiência e renovação, *Gazeta do Povo*, 22 de fevereiro de 2015). Segundo reportagem do jornal *Folha de São Paulo* por ocasião da aprovação da “PEC da Bengala”, o ministro do STF Marco Aurélio Mello “lamentou que a aprovação tenha ocorrido em um clima de retaliação à presidente Dilma e disse que, caso a medida não seja estendida a todo o funcionalismo, ‘aí nós concluiremos que a PEC foi casuística’” (Ministros do STF defendem PEC da Bengala para todo o funcionalismo, *Folha de São Paulo*, 6 de maio de 2015). O presidente do Senado Federal Renan Calheiros negou motivações políticas casuísticas na aprovação da PEC: “Os profetas não saberiam o nome do presidente da República de 2015 em função da dinâmica do processo político-legislativo [...] A própria reforma política tramita nas duas Casas do Congresso Nacional há 12 anos. Se for aprovado qualquer item, não falta quem ache que se trate de algo contra alguém” (Congresso promulga PEC da Bengala, e Renan nega motivação “política”, *UOL*, 7 de maio de 2015).

**Gráfico 2: Idades médias de posse e de aposentadoria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por período (Brasil, 1890-2014).**



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=154.

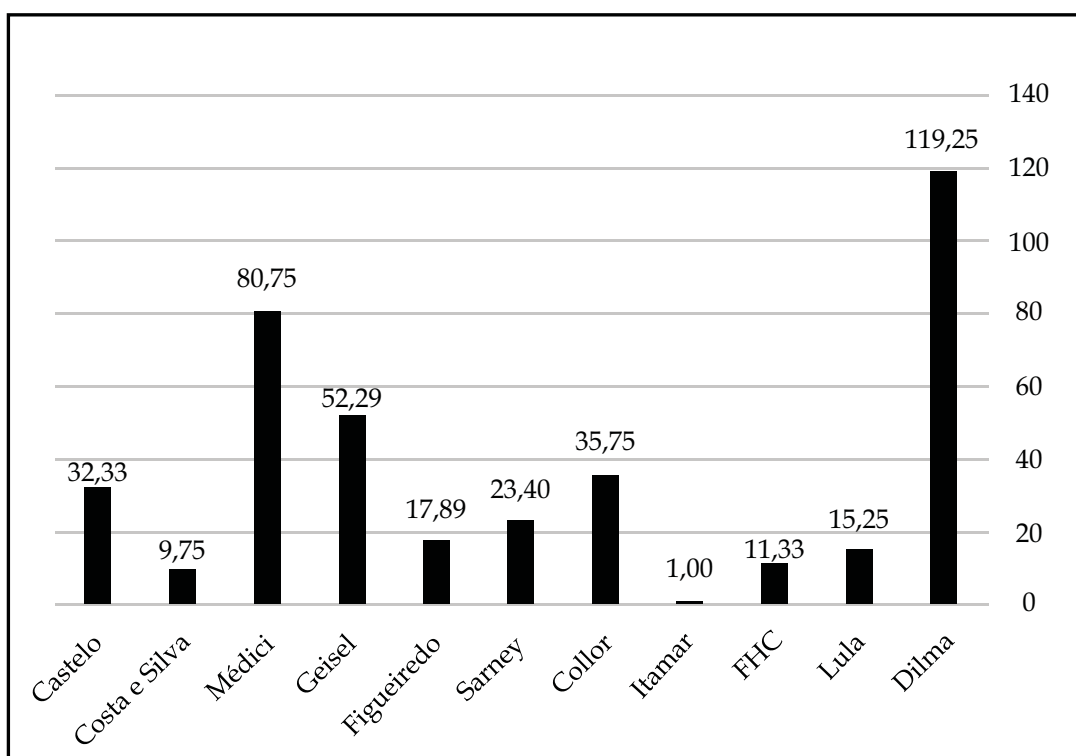
É preciso lembrar que idade de aposentadoria compulsória só foi instituída pela Constituição de 1934, que a definiu em 75 anos; a de 1937 a reduziu para 68 anos e a de 1946 a definiu em 70 anos, referência utilizada até hoje (MELLO FILHO, 2014). O gráfico anterior mostra, porém, que a alteração desses limites não impactou o termo das carreiras dos ministros do STF. Os dados acima sugerem, ainda, que eventuais mudanças no perfil demográfico da população brasileira em geral não impactaram os momentos das carreiras dos juristas que chegaram ao STF, seja no que se refere às idades de posse ou de aposentadoria.

Ainda no contexto dos embates recentes entre Executivo e Legislativo em torno das possíveis nomeações da presidenta Dilma Rousseff para o STF (e de sua demora em realizar suas últimas indicações, conforme gráfico abaixo), o senador Blairo Maggi (PR-MT) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional n. 17 de 2015, que estabelece prazo de 90 dias após vacância de cadeira no STF para que o presidente da República faça sua indicação de um novo ministro, e de 30 dias para que o Senado aprecie a indicação presidencial. Segundo a proposta de Maggi, caso o chefe do Executivo não faça a indicação de novo ministro no prazo determinado, o Senado poderá ele mesmo fazer a indicação de nome a ser apreciado por sua Comissão de Constituição e Justiça e por seu plenário. A PEC seria justificada pela necessidade de

se manter o regular funcionamento do STF, eventualmente prejudicado pela ausência de um dos ministros para a formação de maiorias nas decisões da corte.

O gráfico abaixo mostra as médias de dias de vacância das cadeiras do STF por mandato presidencial. Os números indicam o tempo médio, em dias, que cada presidente levou para indicar ministros da corte, contado da aposentadoria do ministro antecessor à indicação do sucessor ao Senado pelo chefe do Executivo. Por se tratar de levantamento ainda em andamento, nesta apresentação foram considerados apenas os ministros indicados pelos presidentes Castelo Branco a Dilma Rousseff, o que permite alguma comparação entre períodos autoritário e democrático.

**Gráfico 3: Médias de dias percorridos entre a aposentadoria e a indicação de sucessores de ministros do Supremo Tribunal Federal, por mandato presidencial (Brasil, 1965-2013)**



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=57. (3 ministros indicados por Castelo Branco; 4 ministros indicados por Costa e Silva; 4 ministros indicados por Médici; 7 ministros indicados por Geisel; 9 ministros indicados por Figueiredo; 5 ministros indicados por Sarney; 4 ministros indicados por Collor; 1 ministro indicado por Itamar; 3 ministros indicados por FHC; 8 ministros indicados por Lula; 4 ministros indicados por Dilma).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> O presidente Castelo Branco na verdade nomeou oito ministros para o STF; cinco deles, porém, foram nomeados para vagas criadas pelo Ato Institucional nº 2, não tendo sucedido nenhum ministro anterior – razão pela qual não foram considerados no cálculo do tempo de vacância. No caso da presidenta Dilma Rousseff, foram consideradas as indicações feitas até 2013; ou seja, até a indicação do ministro Roberto Barroso.

Em tese, diversos fatores poderiam influenciar esse tempo de vacância: a seleção de candidatos, a verificação de possíveis nomes junto a juristas e políticos, as negociações prévias em torno de alguns nomes junto ao Congresso, o maior ou menor apoio parlamentar ao governo no momento da escolha, etc. É possível ainda especular, como hipótese, que presidentes de períodos democráticos (e, dentre eles, os que enfrentaram maiores dificuldades de construção de apoios políticos junto ao Congresso) apresentariam maiores tempos de vacância dadas as necessidades de composição de interesses plurais e de obtenção de apoios jurídicos e políticos ao nome indicado; por outro lado, presidentes de períodos autoritários teriam maior facilidade de impor os nomes de seus indicados, dada a ausência de oposições efetivas, imprimindo, assim, menores tempos de vacância.

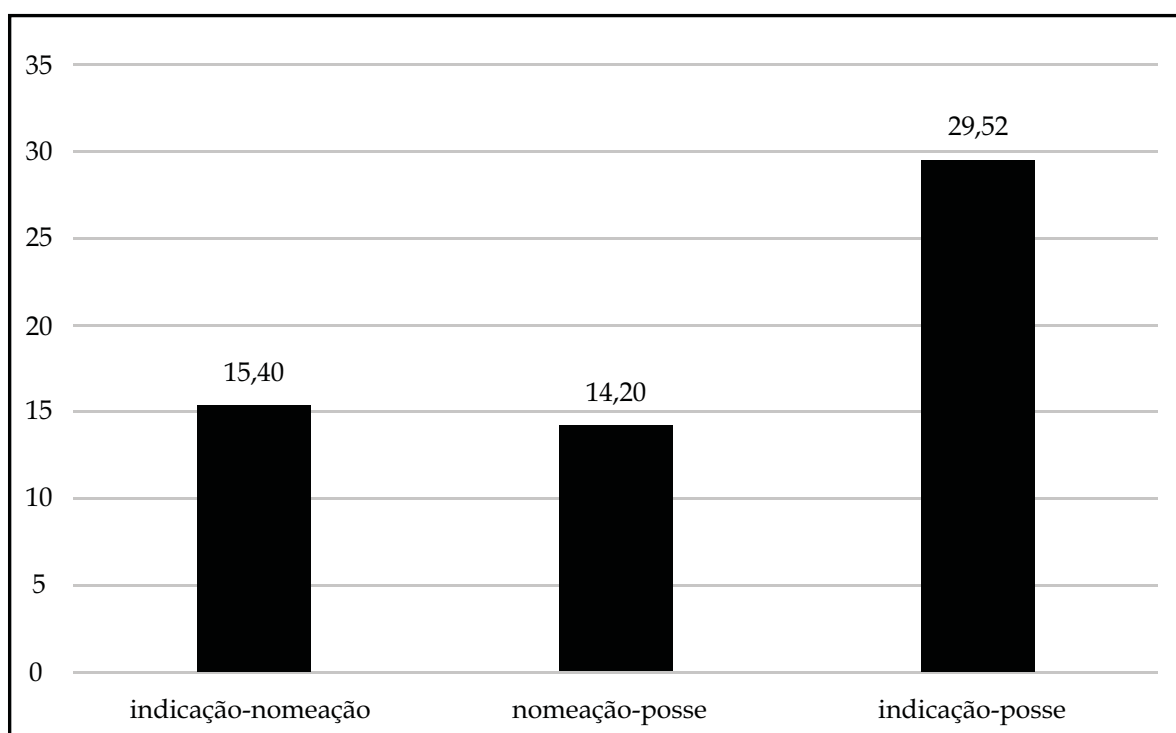
Porém, os dados por si só não sugerem qualquer tendência que permita construir hipóteses sobre a variação desses tempos em função dos mandatos presidenciais ou dos períodos autoritário e democráticos recentes da história do Brasil. Um ditador como Médici apresenta o segundo maior tempo de vacância de cadeiras do STF, mesmo sendo um presidente de período autoritário, com amplo controle sobre o sistema político e sem oposições significativas; por outro lado, os presidentes Itamar, FHC e Lula demoraram menos tempo do que a maior parte dos presidentes militares para realizar suas indicações a cadeiras vagas no Supremo.

De qualquer forma, a preocupação por trás da PEC do senador Maggi parece relevante, na medida em que os tempos até a indicação, bastante variáveis no tempo, podem de fato prejudicar o funcionamento regular do STF (no que se refere à formação de maiorias para decisões) e sua autonomia em relação ao Executivo. A outra dimensão da proposta de Maggi – o estabelecimento de prazo para que Senado cumpra sua parte no processo de composição do STF – toca apenas lateralmente no que me parece ser o centro do problema das relações entre os poderes e das relações entre política e direito na composição da corte suprema. Afinal, o mecanismo que prevê intervenções sucessivas do Executivo e do Legislativo na composição da cúpula do Judiciário é típico do sistema de freios e contrapesos da separação dos poderes, e poderia, por si só, dar respostas minimamente satisfatórias para o problema da politização das indicações para o STF. A seção seguinte traz alguns dados e reflexões sobre isso.

## Os tempos do processo de composição do STF, da indicação à posse<sup>7</sup>

O gráfico seguinte mostra as médias de dias percorridos entre indicação e nomeação, entre nomeação e posse, e o tempo total do processo (ou seja: entre indicação e posse) dos ministros do STF indicados entre 1945 e 2013.<sup>8</sup>

**Gráfico 4: Médias de dias percorridos entre nomeação, indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1945-2013)**



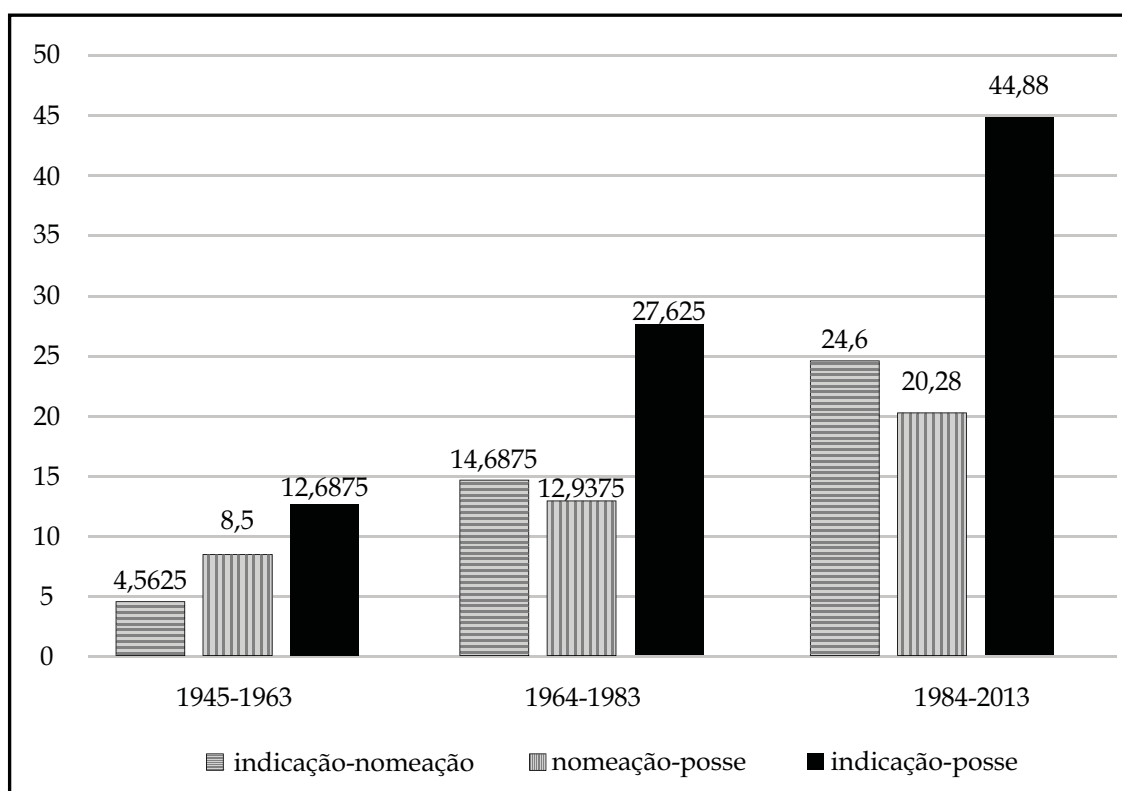
Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=73.

<sup>7</sup> Os dados sobre os tempos das etapas compreendidas entre a indicação, a nomeação e a posse dos ministros do STF foram apresentados e analisados de maneira preliminar em Almeida (2015).

<sup>8</sup> Optou-se por esse recorte temporal pelo fato de que, durante o Governo Provisório (1930-1934) e o Estado Novo (1937-1945), os ministros do STF foram nomeados sem apreciação de seus nomes pelo Senado Federal e, antes disso, durante a Primeira República (1889-1930), a apreciação, pelo Senado, do nome indicado pelo Executivo, dava-se mesmo após a posse do ministro nomeado (como foi o caso, por exemplo, do médico Barata Ribeiro, que exerceu a função de ministro por quase um ano até ter seu nome rejeitado pelo Senado. Nesse sentido, ver André Marengo dos Santos e Luciano Da Ros (2008) e os analisados dados relativos a 1 e José Celso de Mello Filho (2014). Os ministros mais antigos incluídos na base de dados foram Lafayette de Andrade e Edgar Costa, ambos indicados pelo presidente interino da República José Linhares em 1º de novembro de 1945. Oficialmente, eles foram indicados já na transição pós-Estado Novo, mas ainda no modelo de dispensa de apreciação de seus nomes pelo Senado; optou-se, ainda assim, por sua inclusão na base de dados justamente para demonstrar o efeito da mudança de regras do processo de nomeação, como se verá adiante.

Os tempos visualizados no gráfico acima indicam um processo razoavelmente célere: após sua indicação pela Presidência da República, os ministros do STF dos últimos 68 anos tomaram posse na corte em pouco menos de um mês, em média. Esses tempos, porém, são variáveis ao longo do período analisado. O gráfico abaixo mostra as médias de dias percorridos, em cada uma dessas etapas, em três períodos históricos diferentes nos quais os ministros foram nomeados.

**Gráfico 5: Médias de dias percorridos entre nomeação, indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por período de nomeação (Brasil, 1945-2013)**

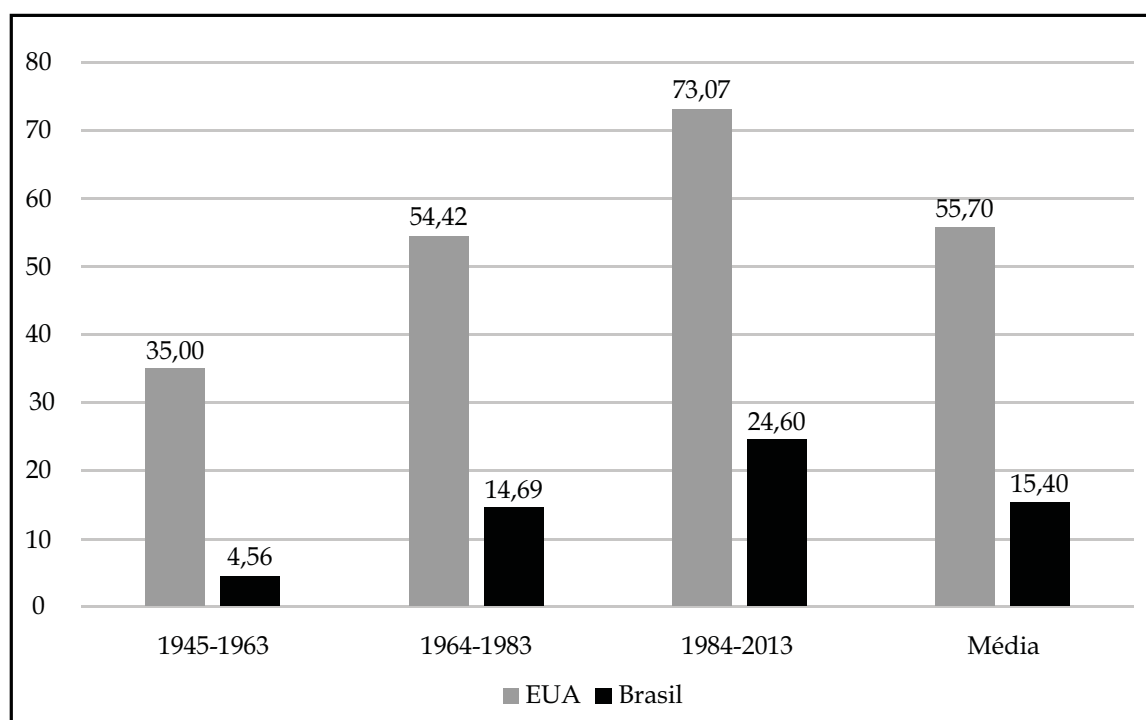


Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=73 (16 ministros nomeados entre 1945-1963; 32 ministros nomeados entre 1964-1983; 25 ministros nomeados entre 1984 e 2013).

Percebe-se que os tempos analisados são crescentes, em todas as etapas do processo que vai da indicação à posse dos ministros. Ainda assim, é possível afirmar que mesmo os pouco mais de 44 dias que os ministros do atual período democrático levaram de sua indicação até sua posse constituem um período curto, dada a exigência constitucional da sabatina (que acontece entre a indicação e a nomeação, em média de 24,6 dias), a exposição crescente do STF e de seus ministros na imprensa, e eventuais necessidades de negociação e composição políticas entre Executivo e Legislativo em torno das indicações.

A título de comparação, veja-se o gráfico seguinte, no qual os tempos do processo de indicação e nomeação de ministros do STF brasileiro são apresentados justamente com os tempos entre a indicação pelo Executivo e a decisão final do Senado dos membros da Suprema Corte dos Estados Unidos da América.<sup>9</sup>

**Gráfico 6: Médias de dias percorridos entre indicação e nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal no Brasil e entre indicação e decisão do Senado dos nomes indicados à Suprema Corte dos Estados Unidos da América, por período de nomeação (Brasil e EUA, 1945-2013).**



Fontes: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]; U.S. SENATE, [s.d.]. Brasil: N=73 (Dezesseis ministros nomeados entre 1945-1963; 32 ministros nomeados entre 1964-1983; 25 ministros nomeados entre 1984 e 2013). EUA: N=38 (Onze ministros nomeados entre 1945-1963; 12 ministros nomeados entre 1964-1983; 14 ministros nomeados entre 1984 e 2013).

<sup>9</sup> Algumas observações sobre os dados relativos à Suprema Corte dos EUA. Como já dito acima, os dados se referem ao intervalo entre indicação, pelo presidente, e decisão do Senado, não havendo na fonte utilizada informações sobre data de posse. A decisão do Senado pode ser de aprovação ou recusa do nome, o que não é raro na história da Suprema Corte dos EUA. Os dados incluem ainda indicações específicas para a função de presidência da corte (*Chief Justice*), a qual não necessariamente será exercida por um membro atual da corte, podendo ser exercida por pessoa externa à corte, indicada pelo chefe do Executivo e aprovação do Senado. Os dados foram extraídos da página “*Supreme court nominations, present-1789*” (U.S. SENATE, [s.d.]), do sítio oficial do Senado dos Estados Unidos da América na internet. Para um interessante conjunto de referências sobre o processo de nomeação dos membros da Suprema Corte dos EUA, ver a página “*Supreme Court Nominations Research Guide*” (GEORGETOWN LAW LIBRARY, [s.d.]), disponível no sítio da Georgetown Law Library. Para uma análise do processo político das nomeações dos membros da Suprema Corte dos EUA, ver Christine L. Nemacheck (2007).

Em todos os períodos históricos comparados, o tempo da fase politicamente mais significativa do processo de nomeação dos membros da suprema corte – a apreciação do indicado pelo Senado – é consideravelmente maior nos EUA do que é no Brasil, sendo crescente em todo o período. Esses dados confirmam a impressão de analistas<sup>10</sup> de que, apesar das semelhanças nos modelos institucionais de indicação pelo Executivo e avaliação pelo Legislativo dos membros da cúpula do Judiciário nos dois países, o papel efetivamente desempenhado pelo Senado estadunidense é sensivelmente diferente da mera formalidade ritual praticada pelo Senado brasileiro.

Além do tempo gasto com os procedimentos próprios da sabatina pelo Senado (coleta e sistematização de informações sobre o indicado, sessões de arguição, etc.), o aumento progressivo do tempo entre indicação e posse (e entre indicação e nomeação, mais especificamente) poderiam indicar a necessidade de maior tempo gasto não necessariamente nos procedimentos formais da sabatina (que no caso brasileiro parecem ser irrelevantes), mas nas negociações paralelas e composições políticas não expressas ou assumidas, feitas nos bastidores, e que compõem esse processo de interação entre Executivo e Legislativo em torno da escolha de novos membros da suprema corte.

Embora essa seja uma hipótese que mereça aprofundamento, a análise dos tempos percorridos entre indicação e posse dos ministros nomeados apenas no atual período democrático não indica nenhuma tendência geral nesse sentido: os dados expostos no gráfico abaixo sugerem que esses tempos são bastante variáveis, independentemente dos presidentes que fazem a indicação ou dos padrões gerais de interação Executivo-Legislativo em um mesmo governo<sup>11</sup> – os tempos idênticos verificáveis entre as indicações e a posse dos primeiros ministros nomeados pelo presidente Lula

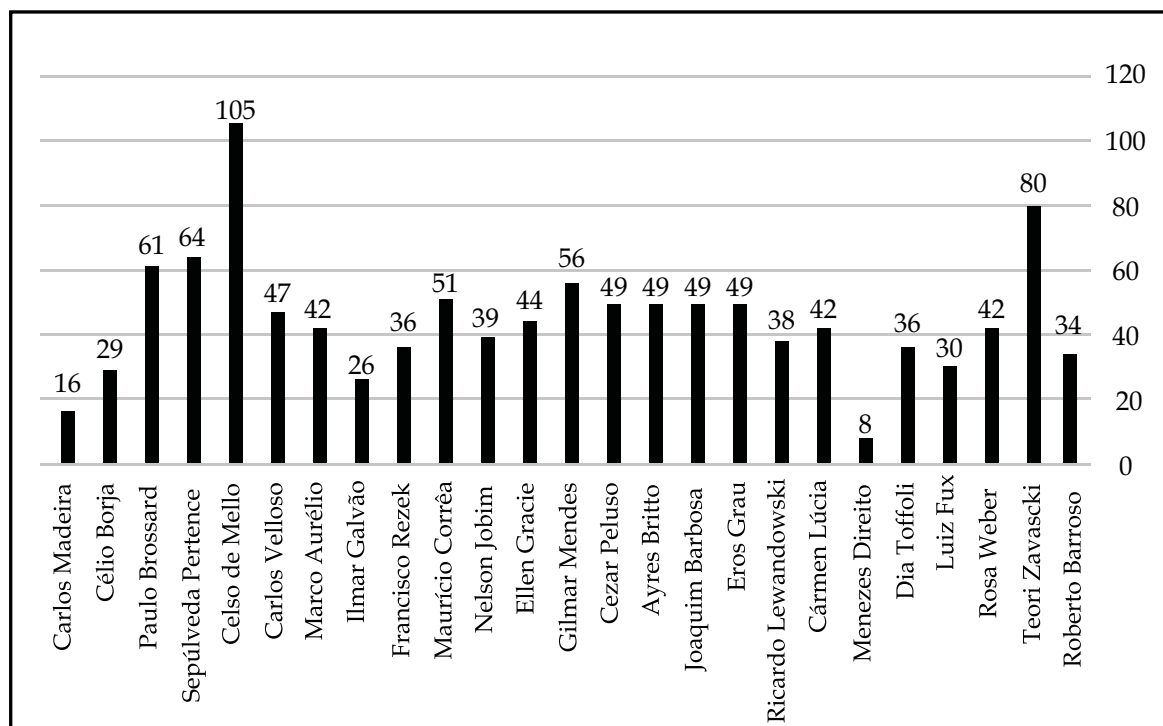
---

10 Veja-se, por exemplo, a opinião do professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná Clèmerson Clève, ouvido em reportagem do jornal *Gazeta do Povo*: “O Senado não tem cumprido adequadamente seu papel. A arguição dos senadores no Brasil é meramente formal, não há questionamentos substantivos a respeito da posição dos ministros e o que eles já decidiram na vida progressa.” (Escolha dos ministros do STF em xeque, *Gazeta do Povo*, 15 de novembro de 2012). Veja-se também as observações de Taíse Sossai Paes (2011) e de Daniel Barile da Silveria e Terrie Groth (2012) a respeito das diferenças entre as sabinas nos EUA e no Brasil (2012). Por fim, é importante mencionar que, no Brasil só houve cinco recusas, pelo Senado, a nomes indicados pelo Executivo, e todas elas aconteceram no governo de Floriano Peixoto (MELLO FILHO, 2014).

11 Ministros indicados pelo presidente José Sarney: Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Ministros indicados pelo presidente Fernando Collor de Mello: Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ministro indicado pelo presidente Itamar Franco: Maurício Corrêa. Ministros indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso: Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. Ministros indicados pelo presidente Lula da Silva: Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Menezes Direito e Dias Toffoli. Ministros indicados pela presidenta Dilma Rousseff: Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

(Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau, todos com 49 dias) podem ser ao menos em parte explicados pelo fato de que três desses ministros (Peluso, Britto e Barbosa) foram indicados, nomeados e tomaram posse nas mesmas datas.

**Gráfico 7: Dias percorridos entre indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1985-2013)**



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]

O mesmo fenômeno parece acontecer nas indicações feitas pelos presidentes republicanos (Ronald Reagan<sup>12</sup>, George H. W. Bush<sup>13</sup> e George W. Bush<sup>14</sup>) e democratas (Bill Clinton<sup>15</sup> e Barack Obama<sup>16</sup>) desde o início dos anos 1980 para a Suprema Corte dos Estados Unidos, conforme gráfico abaixo. Percebe-se que nos EUA, assim como no Brasil, não há indícios de que os tempos variem em função do partido que está no poder ou da indicação presidencial.

12 Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Sandra Day O'Connor, Willian Rehnquist (como *Chief Justice*), Antonin Scalia, Robert Bork (recusado pelo Senado) e Anthony Kennedy.

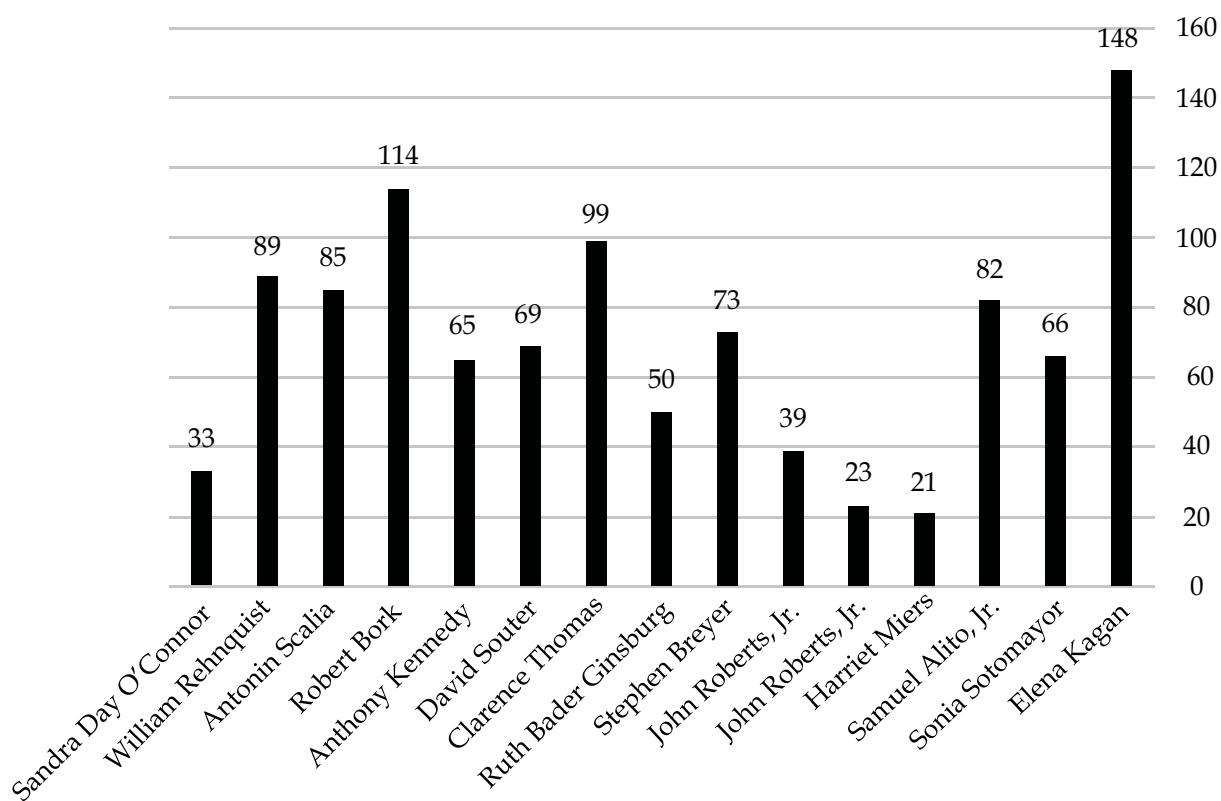
13 Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: David Souter e Clarence Thomas.

14 Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: John Roberts Jr. (teve seu nome retirado antes da apreciação pelo Senado), John Roberts Jr. (desta vez aprovado, como *Chief Justice*), Harriet Miers (teve seu nome retirado antes da apreciação pelo Senado) e Samuel Alito Jr.

15 Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Ruth Bader Ginsburg e Stephen Brayer.

16 Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Sonia Sotomayor e Elena Kagan.

**Gráfico 8: Dias percorridos entre indicação e decisão pelo Senado dos nomes para composição da Suprema Corte dos Estados Unidos da América (Estados Unidos da América, 1981-2010)**



Fonte: U.S. SENATE, [s.d.]

Por outro lado, os tempos muito maiores (como os de Celso de Mello e Teori Zavascki, no Brasil, e Elena Kagan, nos EUA) ou muito menores (como os de Carlos Madeira e de Menezes Direito, no Brasil, e Harriet Miers, nos EUA) sugerem que esses casos devem ser estudados em profundidade, para se compreender quais os fatores políticos, naqueles processos de nomeação específicos, que podem explicar essas diferenças. Ou seja: se não há, na distribuição dos tempos, qualquer indício que aponte para um aumento da complexidade das relações entre Executivo e Legislativo nas indicações, ao longo do tempo ou em função de um ou outro governo, é preciso compreender quais os fatores circunstanciais (relacionados ao indicado ou ao momento político de sua indicação) que explicam essas variações nos tempos. A partir daí, seria possível compreender os demais processos de nomeação, tendo por base as variáveis indicadas naqueles estudos de caso específicos.

## Considerações finais: a política das nomeações e a judicialização da política

Os dados e reflexões acima permitem afirmar que, se a judicialização da política traz consigo a politização da composição dos tribunais superiores, o sentido dessa politização pode não ser tão simples ou linear como supõem certos sentidos comuns, acadêmicos e políticos.

Do ponto de vista teórico, a suposição do modelo atitudinal de que presidentes escolhem juízes para a suprema corte de acordo com as preferências políticas dos indicados, nos quais buscam correspondência de suas próprias preferências, merece duas ressalvas. A primeira é a de que outros fatores (estratégicos e legais), além das preferências políticas pessoais dos juízes, devem ser levados em conta na análise do processo decisório dos tribunais. A segunda é a de que a construção de um modelo atitudinal aplicável ao caso brasileiro deve considerar as peculiaridades institucionais do Judiciário brasileiro e os padrões históricos de construção de carreiras dos juristas alçados ao STF. Nesse sentido, mais do que dicotomias simples do tipo *liberal x conservador* ou identificações com posições partidárias do campo político, a análise de preferências políticas dos juízes deve levar em conta as tensões e os trânsitos entre o profissionalismo e a política no campo jurídico, bem como a construção de visões de mundo e redes de relacionamentos e lealdades que se colocam acima das disputas político-partidárias mais imediatas, na medida em que se produzem ao nível da institucionalização, em longo prazo, da justiça e dos grupos dirigentes do Estado brasileiro.

Do ponto de vista político, percebe-se que os debates em torno das nomeações para o Supremo Tribunal Federal e de reformas institucionais dos mecanismos de sua composição tendem ou a se ater a fatores casuístas e imediatos da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou a ignorar a dinâmica real da seleção e da renovação de quadros da corte. Propostas como a de composição tripartite do STF, de instituição de mandatos e de mudanças na idade de aposentadoria dos ministros da corte ignoram os dados empíricos sobre o perfil social e profissional de seus membros, a existência de diferentes tipos e níveis de conexões entre juristas e políticos profissionais e os momentos de carreira dos juristas que chegam ao (e que deixam o) Supremo. Contudo, algum aperfeiçoamento no sistema atual de interação entre Executivo e Legislativo na composição da cúpula do Judiciário parece possível e desejável. Nesse sentido, a proposta de prazos para a indicação presidencial a cadeiras vagas, e para a apreciação das

indicações pelo Senado pode imprimir maior celeridade ao modelo já existente e garantir maior autonomia do Judiciário em seu funcionamento regular.

É preciso que se atente ao papel do Senado no atual modelo. A omissão dessa casa legislativa em sua função de efetivamente sabatar e avaliar (e eventualmente recusar) os nomes indicados pela Presidência da República me parece uma deficiência grave da nossa prática institucional. Com uma efetiva participação do Senado, a questão da politização das indicações poderia deixar o simplismo das acusações de partidarização do Supremo pelo Executivo para ganhar a dimensão de uma necessária e desejável interação entre poderes políticos, caracterizando um sistema efetivo de freios e contrapesos. Nesse aspecto, mais investigações científicas sobre as “fases ocultas” do modelo atual (da apresentação de candidaturas, nunca assumidas atualmente, às negociações e *lobbies* que envolvem a indicação e a aprovação desses nomes), somadas a medidas de reforma institucional que aumentem a transparência e a objetividade do processo (como a inscrição formal de candidaturas, a realização de audiências públicas, a realização de consultas às carreiras jurídicas), poderiam imprimir maior qualidade e transparência à composição do STF.

## Referências

ALMEIDA, F. N. R. A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. [s.l.] Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010a.

ALMEIDA, F. Inherited Capital and Acquired Capital The Socio-political Dynamics of Producing Legal Elites. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 32–60, 2010b.

\_\_\_\_\_. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 77–95, 2014.

\_\_\_\_\_. Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013). **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.**, v. 2, n. 7, p. 1–13, 2015.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, p. 69–94, set./dez. 2014.

CARVALHO, E. R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 115–126, nov. 2004.

DA ROS, L. **Juízes profissionais? Padrões de carreira dos integrantes das supremas cortes de Brasil (1829-2008) e Estados Unidos (1789-2008)**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 149-169, fev. 2012. DAHL, R. A. Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker. *Journal of Public Law*, n. 6, p. 279-295, 1957.

\_\_\_\_\_. Tomada de decisões em uma democracia : a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 252, p. 25-43, 2009.

MACIEL, D. A. KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MELLO FILHO, J. C. **Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)**. 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

NEMACHECK, C. L. **Strategic selection : presidential nomination of Supreme Court Justices from Herbert Hoover through George W. Bush**. Charlottesville: University of Virginia Press, 2007.

OLIVEIRA, F. L. DE. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, p. 89-115, 2012.

PAES, T. S. **A influência do processo de escolha dos ministros da suprema corte na judicialização da política: uma análise empírica do procedimento da sabatina dos indicados para o Supremo Tribunal Federal**. [s.l.] Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro/Institutional assumptions of theories on judicial behavior and their transposition to the Brazilian case. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

SANTOS, A. M.; DA ROS, L. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, p. 131-149, 2008.

SEGAL, J. A. et al. Ideological values and the votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 3, p. 812-823, 1995.

SEGAL, J. A.; COVER, A. D. Values and the Ideological Votes of U. S. Supreme Court Justices. *The American Political Science Review*, v. 83, n. 2, p. 557-565, 1989.

SEGAL, J. A.; SPAETH, H. J. **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. Cambri: Cambridge University Press, 2002.

SEGAL, J. A.; TIMPONE, R. J.; HOWARD, R. M. Buyer Beware? Presidential Success through Supreme Court Appointments. **Political Research Quarterly**, v. 53, n. 3, p. 557-573, 2000.

SILVEIRA, D. B.; GROTH, T. R. **O processo de diferenciação funcional do Supremo Tribunal Federal: padrão de recrutamento e carreiras políticas**. In 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

## Outras fontes

COMPARATO, F. K. Para arejar a cúpula do Judiciário. **Plataforma pela Reforma do Sistema Político**. 23 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/historico/2013/781-o-jurista-fabio-konder-comparato-propoe-pec-para-mudar-o-stf-e-stj.html>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

Congresso promulga PEC da Bengala, e Renan nega motivação “política”. **UOL**. São paulo, 7 de maio de 2015. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/05/07/congresso-promulga-pec-da-bengala.htm>>. Acesso em: 10.jul.2015.

Escolha dos ministros do STF em xeque. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 15 de novembro de 2012. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/escolha-de-ministros-do-stf-em-xeque-23kxmvtvmia3fe5a20pbgwp5a>>. Acesso em: 18.mai.2015.

GEORGETOWN LAW LIBRARY. **Supreme Court Nominations Research Guide**. Disponível em: <[https://www.law.georgetown.edu/library/research/guides/supreme\\_court\\_nominations.cfm](https://www.law.georgetown.edu/library/research/guides/supreme_court_nominations.cfm)>. Acesso em: 18 maio. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pastas dos Ministros**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaMinistro>>. Acesso em: 18.mai.2015.

Ministros do STF defendem PEC da Bengala para todo o funcionalismo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 6 de maio de 2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1625493-ministros-do-stf-defendem-pec-da-bengala-para-todo-o-funcionalismo.shtml>>. Acesso em: 10.jul.2015.

O STF não pode se converter em uma corte bolivariana. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 3 de novembro de 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com>>.

br/fsp/poder/193796-o-stf-nao-pode-se-converter-em-uma-corte-bolivariana.shtml>. Acesso em: 18.mai.2015.

PEC da Bengala: o dilema entre experiência e renovação. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 22 de fevereiro de 2015. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/ERROR/pec-da-bengala-o-dilema-entre-experiencia-e-renovacao-ej37q1fsi3hcpsawaxvamakb2>>. Acesso em: 10.jul.2015.

U.S. SENATE. **Supreme Court Nominations**. Disponível em: <<http://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm>>. Acesso em: 18.mai.2015.

# Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil<sup>1</sup>

Bruno Wilhelm Speck<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo tem por finalidade compreender a discussão quanto à reforma política, focando a questão do financiamento dos partidos e as doações privadas. Para a congruência da análise, o levantamento histórico anterior à lei que rege o sistema brasileiro aparece como ponto de partida do estudo, passando pela legislação atual e os dilemas que fomentam o debate. Os diferentes tipos de sistemas políticos no mundo aparecem como embasamento empírico para o balanço de suas efetividades e imprecisões. A questão é estudada sob a ótica de fortalecer a posição do cidadão no sistema representativo, de diminuir as desigualdades entre os partidos e os políticos.

## Apresentação

O financiamento da política abrange os recursos financeiros mobilizados por partidos e candidatos na disputa pela adesão dos cidadãos e o voto dos eleitores. É importante reconhecer a diferença entre estes dois aspectos do financiamento da política, o período eleitoral e o período não eleitoral. Fora do período eleitoral o financiamento se refere em grande parte à manutenção das organizações partidárias, com seus pesados gastos permanentes para custear pessoal e

---

1 Texto baseado em palestra proferida na Câmara dos Vereadores de São Paulo, no dia 29 de maio de 2015, no ciclo de palestras sobre Reforma Política, organizado pela Escola do Parlamento. Desde a data da palestra a reforma política avançou, com a decisão do STF acolhendo a ação de inconstitucionalidade das doações empresariais, a aprovação da Lei Ordinária 13.165/2015 pelo Congresso Nacional, reformando vários aspectos do financiamento de campanhas e a sanção da lei com vetos parciais pela Presidente. O projeto de emenda constitucional foi aprovado pela Câmara e está tramitando no Senado. Estas mudanças, todas ocorridas no mês de setembro 2015, não foram discutidas no presente texto.

2 Professor do Departamento de Ciência Política da USP. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Freiburg na Alemanha. Foi assessor sênior da transparency International na América Latina

infraestrutura, enquanto na campanha eleitoral os recursos mobilizados financiam a produção cada vez mais profissionalizada de bens e serviços voltados ao convencimento do eleitor. O grau de separação e as diferenças entre estas duas áreas de financiamento varia de país para país e é em si objeto de análise comparativa. Mas podemos dizer que em todas as democracias há vasos comunicantes entre o custeio de partidos e o financiamento de campanhas eleitorais. Uma análise do financiamento político deve levar em conta ambos os momentos para compreender o fenômeno.

Se o objeto do financiamento da política são os recursos mobilizados para custear partidos políticos e campanhas eleitorais, quais são os temas importantes em relação ao financiamento? Algumas questões se destacam. Quais atores aportam recursos para o financiamento político? Por que o fazem? Como os recursos financeiros são distribuídos entre partidos e candidatos? Quais as estratégias de alocação dos recursos; quer dizer, em que os partidos e candidatos gastam o dinheiro? Qual é o impacto dos recursos financeiros sobre a competição? E, finalmente, quais são as consequências dos laços financeiros entre doadores e partidos financiados no comportamento dos atores? As últimas duas indagações, se dinheiro compra eleições e se doações estão vinculadas a favorecimentos, têm atraído maior atenção no debate público.

## **Uma abordagem realista do financiamento da política**

Uma pergunta frequente em relação ao tema do financiamento da política costuma ser qual seria o melhor sistema de financiamento, já que existe uma grande variedade de modelos de financiamento nas democracias contemporâneas. Creio que esta seja a pergunta errada, ou melhor, essa pergunta transmite um entendimento errado sobre a natureza do financiamento da política. Nesta concepção idealista os recursos não deveriam ter papel nenhum na política, porque a disputa deveria ser travada em torno de ideias, programas e projetos políticos. Neste contexto os recursos não teriam outro papel senão o de distorcer o equilíbrio da disputa.

Uma abordagem realista trabalha com outros pressupostos. Nesta concepção o financiamento da política não nasce da prancheta de teóricos da democracia, mas da realidade. As práticas de financiamento são anteriores à regulação. Em países com mecanismos de representação política, organizados por meio de disputas eleitorais e partidos políticos, o desafio de custear estes processos leva naturalmente a soluções que são fortemente instaladas antes que os legisladores se interessem pelo tema. A regulação ou reforma do financiamento é uma reação

a práticas consideradas problemáticas. O conhecimento das práticas de financiamento, bem como dos sistemas de regulação e subsídio em vigor são exercícios preparatórios necessários para pensar a reforma do financiamento.

A primeira tarefa, quando pensamos em mudar ou melhorar o financiamento da política, é conhecer a experiência prévia, tanto em relação às práticas quanto às regulações em vigor. Começamos recapitulando o histórico recente do Brasil nessa área para entender melhor onde estamos hoje. Não partimos do zero para implantar o melhor sistema de financiamento, mas debatemos possíveis mudanças em relação a um sistema em vigor que, sob determinados aspectos, nos parece deficiente. Este último ponto será explorado na seção seguinte.

O sistema atual de financiamento político tem aproximadamente duas décadas. Ele é produto de uma reforma abrangente do sistema de financiamento que ocorreu entre 1993 e 1997, em reação ao escândalo Collor-PC Farias e a vários outros escândalos menores que, direta ou indiretamente, envolviam a questão do financiamento de campanhas eleitorais<sup>3</sup>.

Antes de 1993, as doações para partidos e campanhas por parte das empresas eram proibidas. No sistema bipartidário adotado pelo regime militar (1964-85) a partir de 1965 os vínculos dos partidos políticos com os grupos de interesse na sociedade eram vistos com desconfiança. A proximidade de partidos com grupos econômicos ou, pior ainda, com sindicatos era vista como obstáculo para a representação do interesse nacional. Logo, aportes financeiros das associações de empresários, das empresas ou dos sindicatos de trabalhadores eram vedados. Por outro lado os partidos recebiam recursos públicos diretos e indiretos, antes de 1993. Para as campanhas eleitorais o subsídio mais importante era o acesso gratuito à rádio e à TV. Ao mesmo tempo em que o governo militar ampliava este acesso ele vedava a compra, pelos partidos, de espaço adicional nesses canais de comunicação de massa. Durante o governo militar também foi introduzido o Fundo Partidário para financiar as organizações partidárias, o qual, entretanto, teve um volume bastante reduzido.

As reformas introduzidas após 1993 foram uma reação à constatação de que a realidade do financiamento das campanhas após a abertura política ao longo dos anos 1980 já não obedecia mais às regras elaboradas durante o regime militar. Desrespeitando a lei em vigor, os partidos e candidatos começaram a recorrer

---

3 As acusações de corrupção contra vários integrantes do governo Collor, envolvendo o próprio presidente e o seu coordenador de campanha eleitoral, Paulo Cesar Farias, levaram a um processo de *impeachment* que resultou na destituição de Collor da presidência em 1992.

regularmente a doações de empresas para disputar as campanhas eleitorais travadas após a volta ao governo civil em 1985. Tanto os partidos precisavam de mais recursos para disputar eleições mais abertas e competitivas quanto os grupos econômicos estavam dispostos a aportar recursos volumosos. Os representantes agora não teriam o seu papel reduzido ao aprovar decisões de um executivo autocrático, como no regime militar, mas teriam um papel importante nas decisões sobre os rumos da economia e na elaboração de uma nova Constituição para o país. O escândalo Collor-PC Farias foi o estopim para trazer à luz o descompasso entre a lei e a realidade e uma das contribuições importantes da Comissão Parlamentar de inquérito precedendo o *impeachment* foi a elaboração de novas regras para o financiamento da política. Em três áreas as regras mudaram bastante. Em relação à área dos vetos e proibições para doadores de campanha, a legislação pós 1993 se adaptou à realidade. A lei pós 1993 legalizou as doações por empresas, tanto para financiar os partidos políticos quanto para as campanhas eleitorais. Essa foi a primeira modificação importante<sup>4</sup>.

Em relação aos recursos públicos também houve mudanças significativas. Como mencionado, já existia o horário eleitoral gratuito e também um Fundo Partidário, mesmo que este último não contasse com um volume significativo de recursos. O modelo do subsídio indireto via horário eleitoral introduzido durante o governo militar continuou aproximadamente nos mesmos moldes após 1993. O horário eleitoral seria complementado pelo horário de propaganda política disponível aos partidos em períodos não eleitorais. A grande modificação em 1993 se deu em relação aos recursos públicos diretos. O Fundo Partidário, alimentado com valores simbólicos até então, foi significativamente incrementado. Ele seria composto por dotações orçamentárias no valor de R\$ 0,35 por eleitor, atualizados anualmente pela inflação. Atualmente, são regularmente distribuídos em torno de 300 milhões de reais por ano entre todos os partidos políticos<sup>5</sup>.

Um terceiro elemento da reforma do financiamento introduzido a partir de 1993 foi o fortalecimento da prestação de contas e da transparência sobre os recursos de campanha. Com as novas regras os partidos e candidatos tinham que prestar contas, informando detalhadamente sobre a arrecadação e o gasto

---

4 As mudanças na legislação sobre o financiamento das campanhas foram introduzidas em várias etapas, começando com regras específicas para as eleições de 1994 e 1996, para depois serem consolidadas na nova lei eleitoral de 1997. As novas regras de financiamento para os partidos políticos foram incorporadas à nova Lei de Partidos Políticos de 1995.

5 Adicionalmente aos ajustes monetários os valores do fundo cresceram também em função do crescimento do eleitorado. Não estão incluídos nesses valores as dotações orçamentárias adicionais que os legisladores acrescentaram ao Fundo Partidário nos últimos anos.

eleitoral. Adicionalmente as informações prestadas à Justiça Eleitoral deveriam ser divulgadas amplamente ao público. Estes foram os antecedentes e o teor da última grande reforma do sistema de financiamento da política que ocorreu aproximadamente três décadas atrás, entre 1993 e 1997<sup>6</sup>.

## O debate sobre a reforma política e as mudanças em 2015

Praticamente a partir da adoção do novo modelo de financiamento as novas regras começaram a ser questionadas. Uma das propostas de reforma é a introdução do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, com a vedação das doações de empresas. A justificativa principal para este modelo é o combate à corrupção resultante do financiamento das eleições por grandes empresas privadas (construtoras, bancos e multinacionais brasileiras) que prestam serviços ou recebem financiamento do Estado.

O debate sobre a reforma política engloba uma série de temas, como o sistema eleitoral, a reeleição, a fidelidade partidária, entre outros, mas o tema do financiamento de campanhas ocupa uma posição central e tem presença constante. Independente do conteúdo, este debate segue certa regularidade. Tipicamente ele começa após as eleições (em anos pares) e se estende até junho ou julho no ano seguinte (anos ímpares), durando aproximadamente seis meses. No segundo semestre do ano pós-eleitoral a atenção política começa a enfocar outro assunto. Os candidatos que pretendem concorrer na próxima eleição começam a se posicionar, eventualmente mudando de filiação partidária para disputar por outra sigla. Na medida em que o enfoque do debate político começa a girar em torno do próximo pleito o debate sobre a reforma política e o financiamento de partidos e campanhas minguam e desaparece, via de regra sem aprovação de reformas<sup>7</sup>.

Em 2015 a situação não foi diferente. Após as eleições no ano passado, o Congresso começou a debater o tema da reforma política, instalando comissões para este fim. No entanto, diferente de outros anos, o debate se deu em um contexto diferente. Outro ator, o Supremo Tribunal Federal, foi envolvido no tema da reforma do financiamento de campanha. Em vários países onde a Justiça tem o poder de se manifestar sobre a constitucionalidade da legislação, decisões das respectivas cortes constitucionais tiveram um profundo impacto sobre o sistema de financiamento da política. Na Alemanha isso ocorreu nos anos 50 e nos anos

6 Vide nota 2.

7 Sobre este ponto veja Bruno Wilhelm Speck: *Astronomia e reforma política*, em: *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

80, com o *Bundesverfassungsgericht* declarando parte da legislação inconstitucional e forçando ajustes do legislador. Nos Estados Unidos, nos anos 70 a *Supreme Court* tomou decisões igualmente impactantes sobre a constitucionalidade de regras de financiamento aprovadas pelo Congresso e recentemente voltou à carga, derrubando limitações ao financiamento privado. No Brasil o Supremo Tribunal Federal acaba de emitir uma decisão, declarando inconstitucionais as doações de empresas às campanhas eleitorais. Esta decisão, que estava pendente durante quase um ano, influenciou e deu outra dinâmica ao debate no Congresso sobre a reforma política este ano, levando também a um desfecho diferente de anos anteriores.

O que ocorreu? Uma ação de inconstitucionalidade movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (setembro 2011) colocou em dúvida a validade de uma regra que estava em vigor há 20 anos: a legalidade de doações de empresas para partidos e campanhas. Em princípio, todo mundo esperaria que essa dúvida fosse sanada rapidamente. O papel de um Supremo Tribunal Federal, ou de um órgão que tenha a tarefa de zelar pela constitucionalidade das leis, é garantir a segurança jurídica. Idealmente, se existe alguma dúvida, a corte constitucional deveria saná-la tempestivamente. Não foi isso o que aconteceu no caso brasileiro. Somente após dois anos (dezembro 2013), o relator (Ministro Fux) emitiu parecer que em grande parte acolhia os argumentos da ADI, votando pela inconstitucionalidade das doações de empresas para campanhas eleitorais. Nos próximos meses cinco ministros acompanharam o voto do relator e um ministro manifestou opinião contrária. Com este placar (em abril 2014), de 6 em um colégio de 11 integrantes da corte constitucional acolhendo o pedido de inconstitucionalidade, a decisão estava virtualmente tomada, apenas esperando a finalização do processo. No entanto, neste momento o STF interrompeu o julgamento, por tempo indeterminado<sup>8</sup>.

Nessa situação da possibilidade iminente de vedação de um dos pilares mais importantes do financiamento de campanhas (as empresas são responsáveis por 75% dos recursos de campanha), o debate sobre reforma política ganhou outra dinâmica em 2015. Com a “quase-decisão” do Supremo Tribunal Federal, a espada de Dâmocles pairava sobre o modelo atual de financiamento, demandando uma reação do Legislador<sup>9</sup>. Fosse pela mudança do sistema de financiamento ou pela manutenção do sistema em vigor, o Congresso teria que se pronunciar a favor

8 O motivo formal foi o pedido de vistas de um dos membros da corte, Gilmar Mendes, interrompendo o andamento do processo.

9 Veja Bruno Wilhelm Speck: Consequências iminentes, *Jornal Valor Econômico*, 24 de fevereiro 2014, p. 6.

de reformas. No primeiro caso, poderia aprovar vedações e limitações ao financiamento provado das campanhas, acompanhando parcialmente ou totalmente o voto pendente do STF<sup>10</sup>. No segundo caso, para manter o sistema em vigor, os legisladores teriam que aprovar uma mudança constitucional, inserindo a possibilidade de doações a campanhas por empresas na Constituição.

Diante do questionamento da constitucionalidade das regras de financiamento, a Câmara dos Deputados criou uma comissão especial para debater reformas constitucionais (janeiro 2015) que aprovou dois projetos: um projeto de emenda constitucional e um projeto de lei com reformas na legislação ordinária. O primeiro constitucionalizou as doações empresariais<sup>11</sup>. O segundo modifica a legislação de financiamento de partidos e campanhas eleitorais em vários pontos<sup>12</sup>. Ambos os projetos foram enviados ao Senado (julho 2015). Este debateu e devolveu o projeto de lei ordinária, devolvendo este à Câmara, com alterações (setembro 2015). A Câmara dos Deputados não acolheu as mudanças, aprovando o texto original e o enviando para a sanção presidencial. No momento da redação deste texto<sup>13</sup> o projeto de lei aguarda a decisão da Presidente da República que

---

10 Uma das características de decisões de cortes constitucionais em matéria de financiamento é que, via de regra, se limitam a derrubar partes da legislação em vigor. Neste sentido as decisões da Justiça não criam novos modelos de financiamento da política. Somente o legislador pode desenhar um novo sistema de financiamento, completando a vedação de doadores com a criação de tetos, limites, subsídios de outras fontes etc. É intrínseca ao papel do STF esta limitação de derrubar partes do financiamento em vigor, da mesma forma que cabe ao Congresso o papel de construir um novo sistema de financiamento da política.

11 O projeto de emenda constitucional aprovado pela Câmara dos Deputados incluiu um item no artigo 17 da Constituição, que trata dos partidos políticos, referente à possibilidade de doações de partidos por empresas e pessoas físicas. Outro item explicita que as doações a candidaturas devem ser provenientes somente de pessoas físicas. Adicionalmente determina que a legislação ordinária deve determinar teto para a arrecadação e gastos. Outras mudanças na mesma emenda se referem à reeleição, à duração de mandatos e a outros assuntos.

12 As modificações mais importantes são: a) a transferência à Justiça Eleitoral do poder de determinar tetos de gastos para todas as campanhas; b) a diminuição do tempo de campanha; c) a permissão de doações de empresas a partidos, complementado por outro limite de 0,5% do faturamento em relação às doações a um único partido; d) a vedação de doações de empresas diretamente a candidatos, permitindo, no entanto, o repasse por partidos políticos; e) a manutenção do limite de doações políticas anuais de pessoas físicas a 10% do rendimento no ano anterior, complementado pela limitação das doações de empresas por ano a 2% do faturamento no ano anterior, determinando ainda um teto absoluto de 20 milhões de reais para essas doações; f) a divulgação pública de informações sobre a arrecadação de campanha dentro de 72 horas após o lançamento; g) a adoção de um sistema simplificado de prestação de contas para campanhas com menos de 20 mil reais de movimentação e nas eleições municipais em municípios com menos de 50 mil eleitores; h) a diminuição do espaço do horário eleitoral gratuito para a metade do tempo anterior; i) a mudança da distribuição do horário eleitoral aumentando a proporcionalidade (de anteriormente 2/3 proporcional e 1/3 paritário para 90% e 10%, respectivamente), com a limitação da incorporação de horários somados nas coligações majoritárias aos 6 maiores partidos.

13 23 de setembro 2015.

poderá sancionar o projeto integralmente ou vetar partes ou a íntegra do texto. A ausência de manifestação no prazo de 15 dias resulta em sanção tácita da lei.

O projeto de emenda constitucional se encontra no Senado e não entrou na pauta de votação. No meio desse processo de redefinição do modelo de financiamento pelo legislador, que compreende as duas casas do Congresso Nacional e a Presidência, o STF terminou o julgamento da ADI 4650 (setembro 2014), declarando inconstitucionais as doações de empresas para campanhas eleitorais.

Neste momento o desfecho desse complexo processo de redefinição das regras de financiamento depende de definições incertas em dois âmbitos diferentes. Em primeiro lugar não está claro se a mudança constitucional proposta pela Câmara dos Deputados encontra respaldo (maioria qualificada) no Senado, condição necessária para sua aprovação. Sem a emenda constitucional e com a decisão do STF pela inconstitucionalidade das doações de empresas, parte substancial das novas regras aprovadas (mas não sancionadas pela Presidente) na legislação ordinária sobre financiamento serão prejudicadas. Em segundo lugar não está claro em que medida a eventual aprovação da emenda constitucional tornando legais as doações de empresas seria prejudicada pela decisão do STF sobre o atual sistema de financiamento. Em termos concretos a pergunta é se o Congresso, após a decisão do STF, ainda pode mudar a Constituição neste ponto ou se a vedação de doações de empresas se tornou cláusula pétrea.

Abortamos aqui a discussão dos detalhes desse projeto de reforma inconclusa do financiamento de partidos e campanhas. Discutiremos em seguida lacunas e dilemas no debate sobre o financiamento da política.

## **As técnicas de regulação**

Até agora fiz brevíssimo balanço de onde viemos e onde estamos agora em relação ao assunto do financiamento da política no Brasil. Falarei agora para aonde poderemos ir. O argumento principal parte de uma crítica ao debate voltado para os aspectos técnicos da regulação. Defendo que os debates sobre reformas do financiamento devem se pautar por objetivos claros e que as questões da realização técnica devem ficar em um patamar subordinado.

Quais seriam aspectos técnicos? No debate sobre regulação do financiamento da política há uma sistematização das principais ferramentas de regulação compartilhada pela maioria dos especialistas. Apresento a seguir a minha própria versão, separando em um primeiro passo três grupos de regras: medidas restritivas aos fluxos financeiros, subsídios públicos e provisões de cumprimento das regras. No primeiro grupo estão vedações e limitações em relação aos fluxos

existentes de recursos, no segundo estão subsídios públicos em dinheiro ou outras vantagens que o poder público pode providenciar aos partidos, enquanto no terceiro grupo estão medidas garantindo o controle dos fluxos financeiros, a transparência do processo e a supervisão independente e a aplicação de sanções. Vou apresentar alguns aspectos em mais detalhe.

*Vetos a doadores:* Os vetos de financiamento limitam o tipo de atores que podem fazer aportes legais a partidos e campanhas (tipicamente excluindo doadores estrangeiros; órgãos ligados ao Estado, em alguns casos empresas, etc.) ou aos atores que podem legalmente arrecadar e aplicar estes recursos (partidos, candidatos na maioria dos países, outras organizações em alguns países).

*Tetos para doações:* Da mesma forma a limitação dos valores das doações financeiras nas campanhas abre uma ampla gama de possibilidades. Alguns países definem tetos para o volume total de recursos que determinado ator, seja cidadão ou entidade jurídica, poderá aportar para a disputa eleitoral. Nos Estados Unidos a legislação estabelece em aproximadamente 100 mil dólares como o valor que cada cidadão pode investir em todas as campanhas e partidos em um biênio. Por vezes estes valores não são definidos em termos absolutos, mas condicionados ao poder econômico do doador, como no caso brasileiro (os doadores não podem contribuir acima de 10% dos rendimentos do anterior e as empresas 2% do faturamento do ano anterior). Outro tipo de teto se refere ao total de recursos que um doador pode doar para um candidato ou partido específico (por exemplo, um doador não pode contribuir com mais do que 5 mil dólares para um partido). No caso da Argentina as transações entre doador e partido são limitadas pelo total de recursos arrecadados pelo partido.

*Vedações e tetos para despesas:* Outro tipo de vedação se refere à aplicação dos recursos pelos partidos e candidatos. Vários países estabelecem tetos para os gastos dos partidos nas campanhas eleitorais. Estes tetos são expressos em valores absolutos e calculados para todos os competidores disputando o mesmo cargo na mesma circunscrição. Outra forma de limitar as despesas consiste na vedação de determinadas despesas (por exemplo, a compra de espaço na TV, ou a vedação de “showmícios”). Uma terceira opção é a definição de um período específico para a arrecadação e aplicação dos recursos.

*Subsídios diretos e indiretos:* No campo dos subsídios públicos diretos e indiretos, a variedade de modelos de regulação novamente é enorme. São poucos os países hoje nos quais o Poder Público não oferece nenhum tipo de apoio aos partidos. Uma forma importante de subsídio são as vantagens tributárias. Elas podem se limitar a isenção da tributação dos partidos políticos, se estender às doações

realizadas ou ir até a restituição de parte das doações aos contribuintes. Outra modalidade é o aporte financeiro aos partidos políticos e/ou às campanhas eleitorais. Em alguns casos são também as bancadas parlamentares ou as fundações dos partidos que recebem recursos do Estado. Além dos recursos financeiros, o Estado também aloca outros recursos, sendo o mais importante o acesso ao tempo de propaganda nos meios de comunicação.

*A distribuição dos subsídios:* Três dimensões importantes que ajudam na sistematização dos modelos de alocação dos recursos públicos são o seu peso em relação a outras fontes de financiamento, os critérios de distribuição entre os partidos e a alocação a diferentes atores dentro de cada partido. Em relação à primeira questão, mesmo que a maioria dos países aloque algum recurso aos partidos ou campanhas, há grandes diferenças entre financiamento público simbólico (algo até 10% do total de recursos dos partidos), financiamento relevante (até 50%) e financiamento preponderante (acima 50%) das despesas da competição eleitoral com recursos públicos. Na primeira categoria se encontram países como Paraguai ou Chile; na segunda, Brasil e Argentina, e na terceira, México, para ficar no contexto da América Latina. Na medida em que os subsídios públicos pesam no orçamento total dos partidos e das campanhas, a questão da distribuição destes recursos ganha relevância. Em relação à alocação de recursos públicos entre partidos separamos três modelos de alocação: a distribuição equitativa dos recursos (todos os partidos recebem o mesmo volume de dinheiro ou de tempo de propaganda), a alocação dos recursos em proporção a algum critério de desempenho (os critérios variam, mas um dos mais usados é o sucesso eleitoral no passado) ou em função do comportamento dos cidadãos (aqui entram os acima mencionados modelos de *matching funds* ou de reembolso no imposto pago). Voltaremos a estes modelos mais tarde. Adicionalmente à distribuição entre partidos, uma dimensão adicional à qual devemos prestar atenção é a alocação do dinheiro dentro dos partidos. Nela, os países apresentam novamente uma grande variedade de possíveis destinatários. A decisão do legislador de alocar os subsídios públicos ao diretório nacional, às bancadas parlamentares ou a instituições partidárias como fundações ou institutos políticos tem consequências importantes sobre a dinâmica da vida partidária nestes países.

*Transparência e fiscalização:* Finalmente, há regras visando ao registro e à transparência dos recursos que financiam partidos e campanhas eleitorais. As três etapas importantes no caminho para a transparência que os países tendem a vencer sucessivamente são a obrigatoriedade de manter registros contábeis, a necessidade de prestação de contas a uma instituição de controle e o acesso público a

esta informação. Também há diferenças significativas em relação à abrangência, ao detalhamento e à tempestividade da informação prestada. As instituições de controle por sua vez apresentam diferentes graus de independência institucional, de atribuições legais na fiscalização e de capacidade de dar conta das tarefas atribuídas com os seus quadros de profissionais.

Apesar da variedade de modelos de regulação e da riqueza de comparações entre esses modelos, o conhecimento desta biodiversidade quase infinita de modalidades de regulação tem utilidade limitada na orientação do debate sobre as reformas de financiamento. O que tipicamente faz falta não são técnicas e ideias de regulação e sim a definição de objetivos claros para as reformas e uma avaliação criteriosa da contribuição de cada um dos mecanismos institucionais acima elencados para alcançá-los.

### **Definindo objetivos para reformas: fortalecendo o cidadão**

Quais são os objetivos da reforma do financiamento da política? Esta questão comporta inúmeras respostas possíveis, mas três temas tem se destacado no debate sobre a reforma do financiamento em diferentes países. O primeiro objetivo a que muitos países visam quando reformam sua legislação sobre financiamento político é fortalecer a posição do cidadão individual no sistema representativo. O segundo objetivo é equilibrar a disputa eleitoral entre candidatos e partidos, tornando os competidores mais iguais. O terceiro objetivo a que muitos países visam é limitar ou diminuir o risco da corrupção do processo eleitoral por meio da influência do poder econômico. Elas não são mutuamente excludentes, mas também não totalmente congruentes; ou seja, chegar a um objetivo não é garantia de se chegar a outro.

No meu entender, não é tarefa da ciência política estabelecer os objetivos da reforma do financiamento da política. Essa é tarefa do legislador, do cidadão ou dos partidos, ou dos grupos interessados. Recorrendo a Max Weber, cientista político alemão que descreveu este limite entre ciência política e política há mais ou menos 100 anos, afirmaria que o cientista político não deve escolher ou validar estes objetivos, mas pode indicar quais medidas devem ser tomadas para atingir os objetivos, quais são os efeitos colaterais destas medidas, quais objetivos são compatíveis entre si.

Vamos usar apenas um exemplo, para não ultrapassar o espaço deste texto. Se o objetivo do legislador for fortalecer a *posição do cidadão* de participar para que possa participar em *condições de equidade* no financiamento de partidos e eleições, o primeiro dos objetivos acima citados, ele pode recorrer às diferentes ferramentas

de regulação. Vamos tratar, passo a passo, da contribuição dos diferentes mecanismos de regulação que compreendem, segundo a exposição anterior, limitações aos fluxos naturais de recursos, a alocação de subsídios públicos e a regulação da transparência e fiscalização.

*Tetos para contribuição total de doadores:* A forma mais direta e impactante para igualar os doadores é estabelecer tetos absolutos para as contribuições que estes podem fazer para a competição política durante certo período. Dentro das condições de desigualdade econômica existente na sociedade, a limitação do poder de influência a um patamar máximo, igual para todos os cidadãos, é a medida mais direta para minimizar a desigualdade. Um dos exemplos para este tipo de legislação é aplicada nos Estados Unidos, onde há um teto máximo de doações que cada cidadão pode realizar em um biênio para partidos e eleições (aproximadamente 120 mil dólares).

Nem todas as modalidades de definir tetos para contribuições servem a este objetivo de aproximar as doações de condições mínimas de equidade entre os cidadãos. Sistemas de financiamento que estabelecem tetos demasiadamente altos não conseguem garantir mais equidade aos seus cidadãos. Os tetos devem diminuir o grau de desigualdade entre os doadores que existiria sem estes limites. Os tetos introduzidos no projeto de lei aprovado pelo Congresso e enviado à sanção presidencial (doação máxima de 20 milhões de reais por empresa) não servem a este propósito de diminuir a desigualdade<sup>14</sup>. Uma das distorções mais fortes da ideia do teto para as doações é a vinculação do valor máximo de contribuições políticas ao poder aquisitivo dos doadores. É o caso do sistema de financiamento no Brasil, que permite doações até 10% dos rendimentos das pessoas físicas e até 2% do faturamento das empresas. Do ponto de vista da defesa da equidade cidadã esta regra é contraprodutiva. Ao invés de amenizar as desigualdades econômicas para efeitos de financiamento da política, ela as torna lei. Um cidadão com menos recursos não somente terá que fazer um esforço maior para fazer doações em maior volume, mas será proibido por lei de fazê-lo.

*Vedações para outras fontes:* A vedação de importantes fontes de financiamento político como, por exemplo, a proibição de doações de empresas, é uma tentativa de destacar indiretamente a importância das outras fontes de doação. Esperaríamos que os candidatos e partidos se voltassem mais para os doadores individuais. Mas sem uma regra estabelecendo um teto para as doações os partidos e candidatos provavelmente se voltarão para aqueles com maior poder

---

<sup>14</sup> Vide nota 10.

econômico que podem arcar com doações volumosas. A medida isolada de proibir doações de empresas pode fortalecer o papel dos cidadãos, mas não necessariamente em termos equitativos. Por outro lado é sempre prudente pensar em outros efeitos colaterais, indesejáveis. Um possível efeito colateral é o aumento do autofinanciamento de campanhas. Se a ampliação do papel dos recursos dos próprios candidatos for a solução que estes encontram para compensar a perda dos recursos das empresas, os cidadãos não sairão fortalecidos. Adicionalmente o desequilíbrio entre os candidatos aumentará.

*Limitações dos gastos:* Quanto à modalidade de regulação que compreende limitações para as transações entre doadores e partidos/candidatos, elas terão pouco efeito sobre o fortalecimento dos cidadãos. Mesmo tetos para doações a determinados candidatos não impedirão que os doadores influam no processo eleitoral por meio de contribuições a outros candidatos, multiplicando a sua capacidade de influenciar o processo eleitoral pela via financeira.

Da mesma forma a terceira modalidade, que consiste na vedação de determinados gastos, na limitação dos valores ou na diminuição do tempo de propaganda política, não tem um impacto sobre a importância do cidadão. Poderíamos esperar efeitos indiretos a partir do raciocínio que campanhas mais baratas podem viabilizar o financiamento democrático por meio de pequenas doações de cidadãos. Mas, similar ao exemplo da proibição de doações empresariais, estes efeitos esperados podem não se realizar e outros efeitos colaterais podem ocorrer.

*O volume dos subsídios públicos:* Com relação à alocação de recursos públicos, o debate sobre as modalidades de financiamento sob a ótica do fortalecimento do cidadão oferece perspectivas interessantes que vão além da decisão dicotômica entre aprovação ou reprovação do financiamento público exclusivo que domina o debate brasileiro. Os modelos de definição do volume de subsídios alocados aos partidos oferecem uma primeira oportunidade para levar em conta a voz dos cidadãos, mesmo de forma indireta. Alguns países definem o volume do fundo partidário em função do padrão de comportamento do eleitorado. Um exemplo disso encontramos em países que calculam os subsídios aos partidos em função dos votos válidos depositados em eleições anteriores. Neste modelo os partidos são penalizados pelas várias formas de desinteresse ou protesto dos eleitores (manifestados em não comparecimento ou em votos brancos ou nulos).

Nos Estados Unidos encontramos um caso extremo de envolvimento dos cidadãos na decisão sobre o volume dos recursos públicos alocados aos políticos. O fundo para financiamento público das eleições presidenciais (voltaremos a isto mais tarde) é alimentado exclusivamente por transferências voluntárias dos

cidadãos no momento da declaração do imposto de renda. Ao fazer a declaração os cidadãos podem optar por transferir um pequeno valor do seu imposto ao fundo que financiará subsídios eleitorais. Em última instância o recurso não sai do bolso do cidadão, mas do orçamento público. No entanto a decisão de transferência de recursos ao fundo global é unicamente do cidadão.

O modelo brasileiro define os recursos alocados ao Fundo Partidário em função do número de eleitores registrados. Com esta regra o volume a ser distribuído entre os partidos independe da capacidade dos partidos mobilizarem os cidadãos nas eleições. Mesmo com taxas reduzidas de comparecimento eleitoral, os partidos não enfrentam a redução dos valores do Fundo Partidário. Com o crescimento do eleitorado este fundo tem um crescimento vegetativo. Adicionalmente, os valores são corrigidos pela inflação. Adicionalmente, a lei do Fundo Partidário no Brasil prevê a possibilidade de dotações orçamentárias adicionais pelos legisladores, independente de qualquer critério. Nos últimos anos os legisladores brasileiros fizeram amplo uso deste dispositivo, alocando recursos adicionais ao Fundo Partidário a despeito da insatisfação dos cidadãos com o desempenho dessas organizações. Nenhum dos mecanismos de definição do volume do Fundo Partidário leva em conta a aprovação dos partidos pelos cidadãos. Nenhum protege os cidadãos contra o incremento infinito dos recursos do Fundo Partidário.

*A distribuição dos subsídios públicos:* Em relação à questão da alocação dos recursos entre os partidos, as fórmulas atuais de alocação mesclam de alguma forma modelos de distribuição equitativa com modelos de distribuição proporcional dos recursos (tempo ou dinheiro). No primeiro sistema a voz ou a vontade do cidadão não conta e, no segundo, ele é levado em conta somente de forma indireta.

Em contraste com estes sistemas de alocação de recursos públicos que dão pouca voz ao cidadão na questão da distribuição alguns países adotam sistemas de alocação que são mais participativos. Um destes modelos é o sistema de *matching funds*, aplicado nas eleições primárias nos Estados Unidos. Neste modelo as pequenas doações de cidadãos aos candidatos serão complementadas com recursos públicos adicionais. Por exemplo, para cada 100 dólares que um candidato consegue levantar de um doador individual o Estado complementarará com mais 100 dólares. Tipicamente há um teto relativamente baixo para este complemento, para criar incentivos para que os partidos busquem pequenas doações. Um partido que consegue levantar 100 dólares de mil contribuintes (um total de 100 mil dólares) receberá um complemento do orçamento público de 100 mil dólares. Se o partido optar por buscar um doador que contribui 100 mil dólares, ele receberá do Estado somente 100 dólares adicionais.

Outro sistema que devolve o poder de alocação de recursos aos cidadãos é aplicado no Canadá, onde os cidadãos podem abater as suas doações políticas do imposto de renda a pagar. Quer dizer, o Estado reembolsa ao cidadão os valores doados aos partidos, abatendo estes valores do imposto a pagar. Novamente a regra é limitada a determinados tetos de doações, para incentivar as pequenas contribuições. Mas a lógica é a mesma: a alocação dos recursos públicos segue exclusivamente as decisões dos eleitores. Se os partidos políticos não forem capazes de mobilizar os eleitores como doadores, eles não receberão recursos.

Há ainda um terceiro modelo que leva esta ideia de *empowerment* dos cidadãos enquanto doadores às últimas consequências. Este sistema inclui a ideia de *vouchers* (um vale) que os cidadãos receberiam da Justiça Eleitoral. Este recurso público poderia ser transferido aos partidos políticos pelos cidadãos. O modelo foi desenvolvido por Bruce Ackerman, um cientista político americano. O modelo está sujeito a vários questionamentos<sup>15</sup>, mas a ideia básica é a de devolver ao cidadão a autoria e o poder de influenciar a dinâmica das eleições por meio do financiamento de campanhas em condições equitativas.

## Conclusões

O debate sobre o financiamento de partidos e eleições é mais frutífero quando parte das regras e práticas de financiamento em vigor. Apesar da crítica constante e do debate perene sobre a necessidade de reformar o sistema de financiamento atual no Brasil, a discussão é caracterizada por um enfoque excessivo nas técnicas de regulação e carece de um norte mais claro sobre os objetivos.

Entre estes objetivos figura o fortalecimento do cidadão no sistema representativo. As ferramentas de regulação do financiamento oferecem gama de possibilidades para chegar mais perto deste objetivo, partindo do sistema de regulação e dos padrões de financiamento atualmente em vigor no Brasil.

Uma das ferramentas mais diretas para estabelecer igualdade seriam tetos para o total de doações que cidadãos (ou empresas) podem realizar. A limitação de um período (ano fiscal, biênio) é a forma adequada para garantir esta equidade. A lei em vigor que vincula o teto para as contribuições ao poder econômico do doador (2% do faturamento das empresas; 10% do rendimento das pessoas) é

---

15 Alguns exemplos destes questionamentos mais técnicos são: como garantir que os cidadãos não sejam pressionados para fazer doações? Como impedir o comércio com os *vouchers*? Questionamentos concepcionais se referem ao problema do eterno recurso: quem financiará as campanhas que os partidos terão que fazer para convencer os cidadãos a transferirem os seus *vouchers*?

contraproducente e torna norma a desigualdade que deveria ser amenizada. Os tetos máximos propostos na reforma que está em tramitação (esperando sanção da Presidente) igualmente não amenizam a desigualdade. A limitação das doações empresariais a um teto de 20 milhões de reais é o retrato da distorção atual, não uma contribuição para sua solução.

A vedação de doações por empresas fecha uma porta para a desigualdade, mas deixa em aberto outras frentes para o mesmo problema, como o autofinanciamento de campanhas ou o financiamento por grandes doadores privados. A vedação das doações por empresas pode ser parte de uma solução, mas o impacto desta medida precisa ser cuidadosamente monitorada para avaliar as eventuais consequências não intencionais.

A limitação das doações para determinado candidato ou partido ou tetos para gastos por candidatos servem a outros propósitos<sup>16</sup>. Estas medidas não são ferramentas adequadas para promover a equidade entre os cidadãos.

Um dos campos mais ricos para promover a ideia do *empowerment* equitativo dos cidadãos é o financiamento público de partidos e eleições. A atual distribuição dos recursos do Fundo Partidário não leva em consideração os cidadãos. Os recursos são garantidos aos partidos independente da satisfação dos cidadãos com o desempenho dos partidos políticos. Vinculando o valor do Fundo Partidário ao número de votos válidos depositados, no lugar do sistema atual que toma como base de cálculo os eleitores registrados seria um pequeno avanço na direção certa.

Outra medida importante seria a vedação de recursos adicionais que os legisladores atribuem ao Fundo Partidário por meio de legislação ordinária. Os partidos receberam várias garantias pela atual legislação quanto ao valor mínimo de recurso alocados ao Fundo Partidário. Seria importante que os cidadãos em contrapartida recebessem garantias mínimas de limitação destes recursos.

Os modelos mais avançados de alocação de recursos públicos por meio de decisões dos cidadãos – *matching funds*, restituição de doações e *vouchers* de cidadãos – provavelmente não são imediatamente aplicáveis ao caso brasileiro, mas eles apontam na direção certa. O debate sobre o financiamento público deve ser travado em torno dos objetivos que esta técnica de financiamento objetiva alcançar. E, sob a ótica da promoção do poder dos cidadãos e da maior aproximação entre partidos e cidadãos, o modelo de financiamento atual deixa muito a desejar.

---

16 O principal objetivo é o equilíbrio da disputa entre partidos (ou candidatos).





# Política editorial e normas para apresentação de artigos

A **REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE** tem como **eixo** temático o campo designado por “**Políticas Públicas e Poder Legislativo no âmbito do Município**”, considerando, todavia, que tal eixo não se constitui cartesianamente, incorporando, por conseguinte, reflexões que ao extrapolá-lo seja no campo jurídico de constituição dos entes federativos, seja no campo da teoria social, exploram e expõem as injunções políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram sua dimensão propriamente genérica. Desta forma, o **eixo** desta **REVISTA** constitui-se como âmbito da particularidade no conjunto das reflexões sobre a constituição e as relações entre Sociedade Civil e Estado, seja pro campo das políticas públicas – sua formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle social –, seja no campo do Poder Legislativo e de suas relações com os demais Poderes do Estado.

A **REVISTA** recebe e publica artigos das variadas áreas do conhecimento social – **Ciências Sociais, História, Filosofia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração e Gestão Públicas, Educação e Economia**, no tratamento crítico-compreensivo do **eixo** já mencionado, caracterizando-se menos por ser veículo de uma dada área do conhecimento do que por incorporar a contribuição das variadas áreas para a compreensão de temáticas relacionadas ao **eixo** adotado e dos seus elementos constitutivos: as **Políticas Públicas, o Poder Legislativo e o Município**.

Os artigos enviados à **REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE** devem ser inéditos e serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail [artigos@camara.sp.gov.br](mailto:artigos@camara.sp.gov.br) ou pelo Correio (**Viaduto Jacaré n° 100, sala 1302A, 13° andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900, aos cuidados do Conselho Editorial**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD.

Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) abaixo especificados:

**Folha:** Carta (letter)

**Editor de texto:** Word for Windows 6.0 ou posterior

**Margens:** esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

**Fonte:** Times New Roman, tamanho 12

**Parágrafo:** espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 ponto; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado.

**Título:** breve e suficientemente descritivo

**Fonte:** Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

**Seções e subseções:**

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

**Resumo:** 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

**Palavras-chave:** três palavras-chave separadas por ponto

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11

**Referências:** citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

**Diagramas, Quadros e Tabelas:** devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

**Imagens:** devem ser em alta resolução, de no mínimo 150dpi, sob pena de não serem publicadas por falta de qualidade para impressão.

**Informações Complementares**

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

**Página 1:** Título do Artigo, identificação do(s) autor(es), com nome completo, instituição à qual está(ão) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone, fax e e-mail.

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e o conteúdo deste periódico está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 No-Comercial Unported (CC-BY-NC).





## Vereadores da 16ª Legislatura

Abou Anni (PV)	José Police Neto (PSD)
Adilson Amadeu (PTB)	Juliana Cardoso (PT)
Adolfo Quintas (PSDB)	Laércio Benko (PHS)
Alessandro Guedes (PT)	Marco Aurélio Cunha (PSD)
Alfredinho (PT)	Mario Covas Neto (PSDB)
Andrea Matarazzo (sem partido)	Marquito (PTB)
Anibal de Freitas (PV)	Marta Costa (PSD)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Milton Leite (Democratas)
Antonio Donato (PT)	Nabil Bonduki (PT)
Ari Friedenbach (PHS)	Natalini (PV)
Arselino Tatto (PT)	Nelo Rodolfo (PMDB)
Atílio Francisco (PRB)	Netinho de Paula (PDT)
Aurélio Miguel (PR)	Noemi Nonato (PROS)
Aurélio Nomura (PSDB)	Orlando Silva (PC do B)
Calvo (PMDB)	Ota (PSB)
Celso Jatene (PTB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Claudinho de Souza (PSDB)	Paulo Fiorilo (PT)
Conte Lopes (PP)	Paulo Frange (PTB)
Coronel Camilo (PSD)	Pr. Edemilson Chaves (PTB)
Coronel Telhada (PSDB)	Quito Formiga (PSDB)
Dalton Silvano (Democratas)	Reis (PT)
David Soares (sem partido)	Ricardo Nunes (PMDB)
Edir Sales (PSD)	Ricardo Teixeira (PV)
Eduardo Tuma (PSDB)	Ricardo Young (Rede)
Eliseu Gabriel (PSB)	Roberto Tripoli (PV)
Florian Pesaro (PSDB)	Rodolfo Despachante (PHS)
Francisco Chagas (PT)	Salomão Pereira (PSDB)
George Hato (PMDB)	Sandra Tadeu (Democratas)
Gilson Barreto (PSDB)	Senival Moura (PT)
Goulart (PSD)	Souza Santos (PSD)
Jair Tatto (PT)	Toninho Paiva (PR)
Jamil Murad (PC do B)	Toninho Vespoli (PSOL)
Jean Madeira (PRB)	Ushitaro Kamia (PSD)
Jonas Camisa Nova (Democratas)	Valdecir Cabrabom (PTB)
José Américo (PT)	Vavá (PT)
	Wadih Mutran (PDT)



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**