



*2º Concurso de
Monografias
do Tribunal Superior Eleitoral*

Direito Eleitoral, Cidadania e Ciências Políticas



Brasília
2013



*2º Concurso de
Monografias
do Tribunal Superior Eleitoral*

Direito Eleitoral, Cidadania e Ciências Políticas

Brasília

2013

© 2013 Tribunal Superior Eleitoral

Escola Judiciária Eleitoral
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 7º andar
70070-600 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3030-7475
Fax: (61) 3030-9959

Editoração: Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI)
Projeto gráfico e capa: Clinton Anderson
Diagramação: Leila Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud)

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral.

2º Concurso de Monografias do Tribunal Superior Eleitoral : direito eleitoral, cidadania e ciências políticas / Tribunal Superior Eleitoral. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013.

186 p. ; 23 cm.

Concurso organizado pela Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral.

1. Direito eleitoral – Brasil. 2. Sistema eleitoral – Brasil. 3. Partido político – Financiamento - Brasil. 4. Sufrágio universal – Brasil. 5. Voto obrigatório - Brasil. I. Título.

CDDir 341.280 981
CDU 342.8(81)

Tribunal Superior Eleitoral

Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Vice-presidente

Ministro Marco Aurélio

Ministros

Ministro Dias Toffoli

Ministra Laurita Vaz

Ministro João Otávio de Noronha

Ministro Henrique Neves

Ministra Luciana Lóssio

Procurador-Geral Eleitoral

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Composição da EJE

Diretora

Ministra Rosa Weber

Assessora-chefe

Damiana Torres

Servidores

Ana Karina de Souza Castro
Quéren Marques de Freitas da Silva
Renata Livia Arruda de Bessa Dias
Rodrigo Moreira da Silva
Roselha Gondim dos Santos Pardo

Colaboradores

Anna Cristina de Araújo Rodrigues
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira
Rosângela Israel de Sousa Martins

As ideias e opiniões expressas nas monografias são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Sumário

Apresentação	9
Regulamento do concurso.....	11
Resultado do concurso.....	16
1° Colocado	
Sistema eleitoral misto: um teste de implantação do modelo na eleição de 2010 para deputado federal do Rio Grande do Sul	
<i>Círio Irineu Lemmert Junior</i>	19
2° Colocado	
O financiamento público de partidos e candidatos: avanços e retrocessos	
<i>Ana Claudia Santano</i>	63
3° Colocado	
O sufrágio universal e a obrigatoriedade do voto	
<i>Júlia Regina Farias de Mendonça Fileti</i>	115

Apresentação

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) organizou, em 2013, o 2º Concurso de Monografias do TSE com o tema Direito Eleitoral, Cidadania e Ciências Políticas. O objetivo desse concurso foi estimular pesquisas voltadas à reflexão e à valorização do Direito Eleitoral como ramo do conhecimento.

Nesta publicação, estão apresentados os trabalhos vencedores do concurso em ordem de classificação. Além da publicação das monografias, a premiação incluiu a entrega de diplomas e placas de premiação.

O concurso teve abrangência em todo o território nacional, com inscrições realizadas no período de 15 de março a 15 de agosto de 2013, para apresentação de trabalhos individuais ou coletivos. As monografias foram analisadas por pareceristas, no sistema de *blind review*, e classificadas pelo Conselho Deliberativo da EJE/TSE, que atuou como comissão julgadora.

REGULAMENTO DO CONCURSO



REGULAMENTO Nº 1/2013

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O 2º Concurso de Monografias do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regido pelo presente regulamento, será realizado pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) deste Tribunal, com sede no Setor de Administração Federal Sul (SAFS), Quadra 7, Lotes 1/2, Brasília/DF – CEP 70070-600. O Tribunal Superior Eleitoral está inscrito no CNPJ: 00.509.018/0001-13.

Art. 2º O concurso tem por finalidade estimular pesquisas voltadas à reflexão e à valorização do Direito Eleitoral como ramo do conhecimento.

PERÍODO DE INSCRIÇÃO

Art. 3º O 2º Concurso de Monografias do Tribunal Superior Eleitoral será realizado em todo o território nacional e as inscrições poderão ser feitas **de 15 de março de 2013 até 15 de julho de 2013**.

PARTICIPAÇÃO

Art. 4º Poderão concorrer trabalhos individuais e coletivos (com número máximo de três autores) de candidatos que preencham os requisitos descritos neste edital.

Art. 5º Cada candidato, incluindo os coautores, se houver, poderá inscrever apenas uma monografia no concurso.

Parágrafo único. Se for inscrita mais de uma monografia do mesmo candidato, será considerada válida apenas a primeira que tiver sido inscrita.

Art. 6º Não poderão concorrer trabalhos de autoria de servidores e colaboradores lotados na EJE/TSE, nem de membros da comissão julgadora do concurso.

TEMA

Art. 7º O tema do concurso deverá estar relacionado a: **Direito Eleitoral, cidadania e ciências políticas.**



§ 1º As monografias deverão apresentar enfoque atual com aplicabilidade para a realidade brasileira.

§ 2º As monografias apresentadas também poderão tratar do tema sob a perspectiva do Direito Comparado.

REQUISITOS DA MONOGRAFIA

Art. 8º As monografias inscritas deverão ser inéditas e sua publicação não deve estar pendente em outros veículos de publicação, impressos ou eletrônicos.

Art. 9º As monografias deverão ter número de páginas entre 30 e 60, incluindo as referências bibliográficas e excetuados folha de rosto e anexos, obedecidas as seguintes regras de formatação: parágrafos justificados e determinados pela tecla ENTER; não utilização de recuos, deslocamentos ou espaçamentos antes ou depois; fonte Times New Roman, corpo 12; parágrafos com entrelinha 1,5; margens superior e inferior de 2,0 cm e laterais de 3,0 cm; tamanho do papel A4.

Art. 10 A estrutura mínima da monografia deverá incluir: folha de rosto, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, sumário, introdução, desenvolvimento, conclusão e referências bibliográficas.

Parágrafo único O resumo deverá informar os elementos fundamentais da monografia, ressaltando os objetivos principais, limites, métodos utilizados e resultados, e deverá destacar a contribuição que o trabalho pode oferecer e as principais conclusões.

Art. 11 As referências deverão ser feitas de acordo com a ABNT NBR 6023:2002 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – Anexo 1) e podem ser citadas em notas de rodapé de cada página ou em formato “autor: data” no corpo do texto principal.

Parágrafo único. Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título Referências.

Art. 12 Todo destaque que se queira dar ao texto deve ser feito com o uso de itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou a sublinha. Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto, sem o uso de itálico. As citações que ultrapassarem as três linhas deverão figurar em parágrafo próprio, com recuo, fonte 1 ponto menor que a do texto principal, sem aspas, conforme orientações da ABNT NBR 10520:2002 (Citações em documentos – Anexo 2). As referências legislativas ou jurisprudenciais devem conter todos os dados necessários para sua



adequada identificação e localização. Em citações de *sites* de internet, deve-se indicar expressamente a data de acesso no seguinte formato: Acesso em: 4 jun. 2010.

Art. 13 Os trabalhos deverão ser escritos em português e as citações em línguas estrangeiras devem ser obrigatoriamente traduzidas.

PREMIAÇÃO

Art. 14 Serão premiados os três primeiros colocados.

Parágrafo único. A comissão julgadora poderá decidir não conferir prêmio, se nenhuma das monografias preencher os requisitos do regulamento ou não apresentar qualidade satisfatória.

Art. 15 A premiação dos vencedores será a seguinte:

- a) 1º colocado: publicação do trabalho, diploma e placa de premiação de 1º lugar;
- b) 2º colocado: publicação do trabalho, diploma e placa de premiação de 2º lugar;
- c) 3º colocado: publicação do trabalho, diploma e placa de premiação de 3º lugar.

Parágrafo único. Os trabalhos vencedores serão publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral em volume único ou individualmente, cabendo ao TSE essa definição.

INSCRIÇÃO

Art. 16 As inscrições deverão ser encaminhadas para o endereço eletrônico da Escola Judiciária Eleitoral (eje.tse@tse.jus.br) até as 19 horas do dia 15 de julho de 2013.

§ 1º Serão considerados inscritos apenas os trabalhos enviados em formato Word e PDF, desde que em conjunto com o formulário de inscrição no concurso, que pode ser encontrado na página da Escola (<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/noticias-e-destaques>).

§ 2º As inscrições são gratuitas e deverão conter os seguintes documentos (todos digitalizados e enviados para o endereço eletrônico da EJE/TSE, conforme art. 16):

- a) formulário de inscrição devidamente preenchido e assinado pelo autor (incluindo um brevíssimo currículo de, no máximo, três linhas, com os principais títulos acadêmicos e/ou a principal atividade exercida);
- b) cópia do documento de identidade do autor;



- c) uma via da monografia na extensão .doc e outra em PDF, ambas precedidas de folha de rosto da qual se fará constar: nome do autor, título do trabalho, local e ano – o(s) nome(s) do(s) autor(es) não deve(m) figurar em nenhuma outra página da monografia.

§ 3º No caso de trabalhos elaborados em grupo, todos os membros do grupo deverão encaminhar os documentos de que tratam as alíneas “a” e “b” do § 2º deste artigo;

§ 4º O formulário de inscrição mencionado na alínea “a” do § 2º deste artigo deverá ser integralmente preenchido e subscrito por todos os autores, sendo de sua inteira responsabilidade a veracidade e a correção dos dados informados.

§ 5º Será considerada como data de inscrição aquela constante no *e-mail* recebido pela Escola, sendo rejeitadas as inscrições realizadas após a data estipulada no *caput* deste artigo.

§ 6º A apresentação da inscrição implica a aceitação de todas as disposições do presente regulamento pelos candidatos.

Art. 17 As inscrições que não atenderem ao disposto neste regulamento serão desclassificadas.

JULGAMENTO DOS TRABALHOS E RESULTADO

Art. 18 A escolha dos trabalhos será feita por uma comissão julgadora.

Art. 19 Após a verificação do atendimento das regras deste edital, os trabalhos serão submetidos à comissão julgadora, excluída a página de rosto referida no art. 16, § 2º, “c”.

Art. 20 O julgamento obedecerá aos seguintes critérios:

- I – profundidade da pesquisa bibliográfica e da análise realizadas;
- II – pertinência técnica e científica do tema abordado;
- III – coerência no desenvolvimento e na organização do trabalho;
- IV – originalidade e relevância do trabalho.

Art. 21 A comissão julgadora terá um prazo máximo de trinta dias para a avaliação dos trabalhos, contados a partir de 16 de julho de 2013.

§ 1º A decisão da comissão julgadora será soberana, não cabendo contra ela quaisquer recursos.



§ 2º O resultado do concurso será publicado na página da EJE na internet e enviado por e-mail a todos os inscritos.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22 Não serão aceitas, em nenhuma hipótese, trocas, alterações, inserções ou exclusões de parte ou de toda monografia após o envio, ainda que dentro do prazo de recebimento.

Art. 23 Os candidatos respondem pessoal e individualmente pela originalidade e veracidade das afirmações contidas em suas respectivas monografias, isentando expressamente este Tribunal e a Escola Judiciária Eleitoral de qualquer responsabilidade quanto à autoria, às opiniões expedidas nos trabalhos e por eventual infringência aos direitos autorais de terceiros.

Art. 24 O material encaminhado para inscrição no 2º Concurso de Monografias do TSE não será devolvido e passará a integrar o arquivo da EJE/TSE ou será eliminado, conforme decidir a diretoria da Escola Judiciária Eleitoral do TSE.

Art. 25 Os trabalhos publicados passarão a fazer parte do acervo da biblioteca deste Tribunal, podendo ser utilizados total ou parcialmente em expedientes e publicações internas e externas em quaisquer meios, inclusive internet, desde que citados os autores, sem que caiba a percepção de qualquer valor, inclusive a título autoral.

Art. 26 Os autores dos trabalhos premiados deverão fazer menção expressa ao concurso ora regulado em futuras utilizações públicas da monografia.

Art. 27 Os casos omissos serão resolvidos pela comissão julgadora do concurso.

Brasília, 15 de março de 2013.

Ministra ROSA WEBER
Diretora da EJE/TSE

RESULTADO DO CONCURSO



Divulgação do resultado do 2º Concurso de Monografias do Tribunal Superior Eleitoral

A comissão julgadora torna público o resultado do 2º Concurso de Monografias do Tribunal Superior Eleitoral, organizado pela Escola Judiciária Eleitoral, sobre o tema *Direito Eleitoral, cidadania e ciências políticas*.

1º colocado

Título: Sistema eleitoral misto: um teste de implantação do modelo na eleição de 2010 para deputado federal do Rio Grande do Sul

Autor: Círio Irineu Lemmert Junior

2º colocado

Título: O financiamento público de partidos e candidatos: avanços e retrocessos

Autora: Ana Claudia Santano

3º colocado

Título: O sufrágio universal e a obrigatoriedade do voto

Autora: Júlia Regina Farias de Mendonça Fileti

A premiação, que incluirá publicação do trabalho, diploma e placa de premiação, será enviada para os ganhadores pelos Correios até o dia 1º de novembro de 2013.

Publique-se na página da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral na *internet* e dê-se ciência a todos os inscritos mediante envio de *e-mail*.

Brasília, 09 de setembro de 2013.

Ministra ROSA WEBER
Diretora da EJE/TSE

1º Colocado

SISTEMA ELEITORAL MISTO: UM TESTE DE IMPLANTAÇÃO DO MODELO NA ELEIÇÃO DE 2010 PARA DEPUTADO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Cirio Irineu Lemmertz Júnior¹

Resumo

Esta monografia aborda o tema do sistema eleitoral brasileiro, dando ênfase ao período em que vigorou o sistema de representação majoritária, de 1855 a 1932, para os cargos de deputado federal, outrora deputado geral. Nela se observam os projetos de lei, como a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1995, do Deputado Federal Adhemar de Barros Filho, sobre a alteração do sistema eleitoral vigente, proporcional, para um sistema de votação misto, também conhecido como voto distrital misto. Outro assunto pertinente a esse tema, também abordado neste trabalho, é sobre a quem recairia a tarefa de delimitação de cada distrito eleitoral, pois, como foram demonstrados, diferentes recortes poderiam implicar resultados diferentes, evitando o efeito *gerrymander*. Por meio de mapeamento dos votos na eleição de 2010, verificamos que alguns deputados federais já têm redutos eleitorais definidos, ou seja, alguns deputados já estariam virtualmente sendo eleitos por distritos. Em sintonia com a literatura estudada, este trabalho realiza uma análise das distorções de representação na Câmara dos Deputados, onde alguns estados estariam sub-representados e outros, super-representados, destoando do princípio democrático de que para todo cidadão o peso do voto seria igual. Sendo assim, esta monografia se justifica pela recorrência do tema, como contribuição nos debates sobre a alteração do sistema eleitoral adotado pelo Brasil e nas possíveis questões de interesse da Ciência Política.

Palavras-chave: Ciência Política. Sistemas eleitorais. Distritos eleitorais. Geografia eleitoral. Rio Grande do Sul.

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Funcionário da Caixa Econômica Federal.

Abstract

This monograph approaches the theme of the Brazilian electoral system, with emphasis on the period that lasted the majority representation system, from 1855 to 1932, for the positions of Congressman, former Deputy General. It noted the Bills as the Proposed Constitutional Amendment No. 10 of 1995 of Congressman Adhemar de Barros Filho, for amendment of electoral system, proportional to a voting system mixed, also known as mixed district voting . Another relevant subject to this topic also raised in this work is about who would bear the task of delimitation of each electoral district, as it were demonstrated, different cuts could result in different outcomes, avoiding the effect gerrymander. By means of mapping of the vote in the 2010 election, verified that some federal deputies already have bailiwicks defined in another words, that some federal deputies are reportedly being virtually elected by districts. In tune with the literature studied, this work performs an analysis on the issue of distortion of representation in the House of Representatives, where some states were underrepresented, and other overrepresented, not matching the democratic principle that each citizen the voting weight would be equal. Thus, this monograph is justified by the recurrence of the theme, as a contribution to debates on changing the electoral system adopted by Brazil and possible issues of interest the Political Science.

Keywords: Political Science. Electoral Systems. Electoral Districts. Electoral Geography. Rio Grande do Sul.

Introdução

Este trabalho tem a intenção de contribuir para o debate em torno das proposições sobre a implantação, no Brasil, do sistema eleitoral misto para eleição dos representantes da Câmara dos Deputados. Tais proposições defendem que ocorra a substituição do sistema eleitoral vigente, o voto proporcional em lista aberta, pelo voto eleitoral misto, sendo que metade das cadeiras destinadas aos estados seria escolhida pelo sistema de votação majoritária em cada distrito, e a outra metade, pelo sistema proporcional em toda a circunscrição eleitoral.

A contribuição que se deseja dar será apresentada por meio de análise dos perfis dos deputados federais eleitos no ano de 2010, em relação às características da distribuição geográfica de seus votos no Estado do Rio Grande do Sul. Mediante a observação dos perfis, serão feitas projeções dessa votação sob a ótica de diferentes configurações distritais, utilizando-se como premissas para essas configurações as propostas de lei que tramitam no Brasil e as regras encontradas em outros países que adotam esse sistema para a divisão dos distritos. Essa *démarche* é fundamental para que seja feita a verificação de possíveis eventos diferenciados, comparados aos resultados consolidados das eleições em 2010.

Este trabalho procura verificar uma possível existência de redutos eleitorais que possam virtualmente ser caracterizados como distritos eleitorais, respeitadas as regras das propostas para a alteração do sistema eleitoral vigente no Brasil. Para essa análise, foram escolhidas as eleições de 2010 por ser esta a mais recente, cujos dados de eleição de deputados federais são os mais atuais. Dessa forma, objetiva-se propiciar uma experiência mais próxima do que poderíamos vivenciar caso esse sistema entrasse em vigor para as eleições de 2014. Também procuramos descobrir se, em uma mesma região geográfica, diferentes recortes de distritos eleitorais produziram resultados diferentes.

Sobre quem recairá a atribuição da delimitação geográfica dos distritos? Quais serão os critérios a serem adotados e que indicariam que um município fará parte do distrito "X", em detrimento de outro? Tais questões permearão a análise.

Algumas características epistemológicas são responsáveis pelo recorte geográfico inscrito na delimitação do Estado do Rio Grande do Sul: a) os estados são as circunscrições eleitorais onde ocorrem as disputas para deputado federal; b) o modelo utilizado para realizar testes em um estado poderia servir para analisar os demais estados; c) a escolha do Rio Grande do Sul foi devido ao conhecimento do autor sobre concentrações geográficas de votação de alguns candidatos.

Este trabalho justifica-se por ser recorrente a discussão sobre a reforma política e constante a apresentação de propostas sobre o tema apresentadas pelos parlamentares no Brasil. Neste estudo, serão analisadas somente as propostas de alteração da legislação eleitoral que tiveram origem na Câmara dos Deputados, pois, no caso dessas propostas, os deputados federais seriam os agentes a se adequarem ao novo sistema.

1 Os Sistemas Eleitorais

Analisaremos os diferentes sistemas eleitorais para que possamos, no decorrer da monografia, recorrer aos conceitos utilizados neste item para compor o que se denomina *sistema distrital misto*.

O sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como, em uma determinada eleição, o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos.²

Os sistemas eleitorais, devido a suas naturezas, podem ser divididos em *sistema majoritário* e *sistema proporcional*, sendo que cada um abrange uma série de subsistemas no que concerne à caracterização da quantidade de candidatos elegíveis e eleitos aos cargos e seus métodos de contabilização de votos dentro de uma determinada área geográfica predeterminada.

Um sistema eleitoral claro e objetivo, que permita que o eleitor identifique a ligação entre seu voto e o candidato eleito, é essencial para que esse eleitor possa acompanhar a atuação desse candidato. Nesse sentido, Ames (2003, p. 61) faz a seguinte observação:

O sistema eleitoral brasileiro é extremamente permissivo: dá ampla liberdade aos parlamentares para formarem coligações bem-sucedidas. Ao mesmo tempo, as regras eleitorais dão margem a enorme ambiguidade na recomposição pós-eleitoral dessas alianças. Os eleitores votam em candidatos individuais, mas, do ponto de vista formal, os eleitos representam todo o estado, como membros de bancadas plurinominais. As eleições legislativas posteriores geralmente têm pouca relação com as questões políticas que haviam definido a coligação anterior, e muitos pleitos jogam os membros da aliança uns contra os outros. Não admira

² NICOLAU, 2004, p. 10.

a facilidade com que os deputados conseguem fugir à fiscalização dos seus eleitores.

No Brasil, é de relevância no debate sobre os sistemas eleitorais a formação de maiorias no Congresso, dada a fragmentação partidária que o sistema vigente permite. Não que seja desejado retirar a possibilidade de minorias conquistarem assentos no Parlamento, mas isso também permite que muitas minorias, até com posicionamentos ideológicos diversos, perpetuem um jogo de cabo de guerra, não com uma corda, mas com várias amarradas em um centro comum, que todas puxam ao mesmo tempo. Essa fragmentação em demasia leva à paralisia decisória, inviabilizando a governabilidade.³

1.1 O sistema majoritário

Também chamado de *sistema distrital puro*, principalmente nas disputas para o Poder Legislativo, nesse sistema, os distritos podem eleger um único candidato, *distritos uninominais*, ou eleger vários candidatos, *distritos plurinominais*. Para Fleischer, uma disputa com apenas um candidato ou chapa por distrito acirraría o debate entre partidos, sendo que a concorrência entre os candidatos dentro do partido se encerraria tão logo fosse escolhido o representante daquele distrito para o partido. Sobre uma representação mais próxima do eleitor, Fleischer (1992, p. 189) observa⁴:

Estabelece um vínculo mais forte entre o deputado eleito e o seu eleitorado. Por causa de longos anos de convívio, os eleitores conhecem muito bem os candidatos, seus pais e até os avós na política local. Assim, terão mais facilidade em pleitear as suas demandas durante o mandato. Na próxima eleição, sendo o deputado “preso” à reeleição no mesmo distrito perante o mesmo eleitorado, este tem que defender o seu desempenho. Se o eleitor achar que este desempenho foi muito aquém do desejado, então a sua “cobrança” seria de votar em outro candidato na prévia do partido, ou na eleição final.

Nicolau (2004, p. 21) também observa essa característica nos distritos uninominais:

³ CINTRA, 1992, p. 102.

⁴ FLEISCHER, 1992, p. 189.

A eleição de um único nome por área geográfica (distrito eleitoral) permite que os eleitores tenham mais facilidade para identificar seu representante no Legislativo, acompanhar o desempenho de seu mandato e entrar em contato com esse deputado.

No sistema majoritário, as eleições podem ser por *maioria simples*, *votação em dois turnos* e também existe a possibilidade de *voto alternativo*. Na condição que prevê a votação por *maioria simples*, também conhecida como *sistema distrital puro*, o candidato eleito não precisa alcançar o percentual de 50% dos votos válidos mais um, sendo necessária somente a maioria relativa. Nesse caso, estará eleito um candidato que obtiver 37% dos votos de um distrito em que concorre se os demais candidatos obtiverem frações de votação menores que 37%. Despreza-se, assim, uma maioria de votos que fora dispersa entre os concorrentes. A Inglaterra é um dos principais países que utilizam esse sistema, sendo que os partidos reservam seus distritos seguros para reeleição de figuras nacionalmente importantes do partido.⁵

Caso o sistema majoritário adotado seja o de *dois turnos*, se nenhum candidato alcançar a maioria absoluta no primeiro turno, ocorrerá a eleição decisiva, chamada na França de *ballotage*, em que os candidatos mais votados disputarão os votos daqueles candidatos que ficaram fora do segundo pleito, permitindo, dessa forma, aos candidatos derrotados no primeiro turno realizarem coligações para favorecer um ou outro candidato.⁶

O sistema de *voto alternativo* é utilizado para eleição dos deputados na Austrália. Pode-se afirmar que, no final do processo, ele apresentará o mesmo resultado do sistema de *dois turnos*, ou seja, elegerá um candidato com maioria absoluta, embora a eleição ocorra em apenas um turno. Na eleição, o eleitor receberá uma lista de candidatos e numerará a sua preferência ao lado de cada nome.

O candidato que for o menos preferido ao fim da votação terá seus votos transferidos para os candidatos que ficaram acima dele na lista de preferências. Se, nessa primeira transferência de votos, nenhum candidato

⁵ CREWE, 1985 apud NICOLAU, 2004, p. 21.

⁶ BONAVIDES, 2002, p. 247-248.

obtiver a maioria absoluta, é feita uma nova rodada de distribuição dos votos do menos votado que permanecia na lista. Essa transferência se repetirá até que um dos candidatos restantes obtenha mais de 50% dos votos.⁷

O sistema de voto alternativo evita o desperdício de votos, pois a votação apura as preferências dos eleitores, permitindo que seus votos sejam transferidos para os candidatos que sejam sua segunda ou terceira opção.

Dentro do sistema majoritário, ainda existe a variante de eleições em *distritos plurinominais*. Dentro dessa variante, contamos como *bloco individual* o voto em *bloco partidário* e o voto *único não transferível*. Para o nosso estudo, é válida a análise do voto em bloco individual, pois é adotada no Brasil quando da renovação de 2/3 do Senado. Esse sistema apresenta a característica de o partido apresentar tantos candidatos quantas forem as cadeiras a serem ocupadas, e o eleitor também votará no mesmo número de cadeiras em disputa, ficando liberado para escolher, inclusive, candidatos de diferentes partidos.⁸

1.2 O sistema proporcional

Enquanto no sistema majoritário o candidato procura se aproximar do eleitor médio para lograr a maioria dos votos de um leque de preferências, na eleição para o Poder Legislativo, pelo sistema proporcional, os candidatos optam por uma estratégia inversa à dos candidatos no sistema majoritário, pois procuram justamente capitalizar em votos os interesses de grupos distintos de eleitores, já que, de acordo com o tamanho do grupo, poderá ser assegurada a sua vitória.⁹

Uma das características do sistema de votação proporcional é que nele não ocorre o desperdício de votos, pois, mesmo que o eleitor não tenha votado no candidato que foi eleito, ele contribuiu de forma indireta, uma vez que seu voto foi incluído tanto nos cálculos do quociente eleitoral quanto na

⁷ NICOLAU, 2004, p. 27.

⁸ NICOLAU, 2004, p. 23.

⁹ COX, 1990 apud AMES, 2003, p. 106.

votação realizada pelo partido. No sistema proporcional, podemos identificar duas formas distintas de votação: o *voto único transferível* e o *voto em lista*.

O mecanismo de *voto único transferível* permite o aproveitamento da totalidade dos votos válidos¹⁰, pois esses votos serão divididos por uma cota. Existem diversas fórmulas eleitorais para calcular quantos assentos determinados partidos poderão ocupar e as mais conhecidas são a *D'Hondt*, *Hare*, *Sainte-Laguë* e *Sainte-Laguë modificada*. No Brasil, desde 1950, é utilizada a fórmula *D'Hondt* de maiores médias.¹¹

A sistemática de *voto em lista* funciona de modo que o partido político indique uma lista de candidatos, e os eleitores escolham entre as listas dos partidos. Existem variações desse sistema. A votação pode ocorrer em *lista fechada*, que é quando o eleitor opta por uma lista ou outra sem alterar a ordem dos candidatos; e a *lista aberta* permite que o eleitor escolha em qual candidato vai votar dentro da lista indicada pelo partido. Posteriormente, esse voto vai gerar um ordenamento na lista do partido, que servirá para distribuição das cadeiras obtidas. No Brasil, é permitido ao eleitor dar um voto somente ao partido, conhecido como voto na legenda.

Pode também ser encontrada a variação de *lista flexível*, em que o partido indica uma lista com os candidatos concorrentes, e o eleitor enumera ao lado dos nomes indicados a ordem de sua preferência.

Podemos evidenciar, no sistema eleitoral proporcional, a capacidade de representação das diversas correntes de opiniões e das minorias, independentemente de estas estarem localizadas em regiões próximas, desde que se encontrem na mesma circunscrição eleitoral. O eleitor também pode contar com um maior leque de candidatos para realizar a sua escolha. O sistema proporcional ainda espelha de forma mais realista a proporção dos votos que cada partido recebeu, com a respectiva representação obtida.¹²

¹⁰ No Brasil, de acordo com a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 5º: "Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias".

¹¹ NICOLAU, 2004, p. 44-45.

¹² FLEISCHER, 1992, p. 189.

O sistema proporcional de lista fechada é acusado de oligarquização partidária, pois os partidos controlam a criação da lista que será apresentada aos eleitores. No caso da lista aberta, os candidatos enfrentam nas prévias eleitorais uma primeira disputa entre seus correligionários para definir quem vai participar da lista. Posteriormente à indicação da lista, durante o processo eleitoral, o candidato tem em seus companheiros de partido seus maiores rivais, pois disputa, entre os concorrentes da lista, os votos contabilizados para o partido. Os mais bem posicionados na lista serão eleitos conforme o quociente eleitoral, o que gera um enfraquecimento da imagem do partido.¹³

Essa característica é reforçada pela visão de Coelho (1992, p. 256):

[...] pequena parcela do eleitorado realmente vota de acordo com critério básico do nosso sistema proporcional, ou seja, primeiro escolhe uma lista, depois escala o indivíduo dentro da lista. Em geral, as pessoas chegam à lista pelo voto individual. Dá-se um processo contrário, e, portanto, desvirtuando o que seria a base da representação, de parcelas do espectro político da sociedade.

1.3 O sistema misto

Os sistemas mistos apresentam características combinadas dos dois sistemas de representação apresentados, o sistema proporcional e o sistema majoritário, para a mesma eleição. Esse arranjo tem o objetivo de garantir que o sistema eleitoral utilizado proporcionará os efeitos benéficos de cada sistema, compensando possíveis lacunas que um ou outro permite quando utilizado de forma isolada.

Conforme Nicolau (2004, p. 65), existem algumas formas de associar os dois sistemas devido ao grau de contribuição de cada um para a fórmula a ser utilizada na eleição:

Nos sistemas *independentes*, as fórmulas são usadas paralelamente, sem que o resultado de uma afete o da outra. Nos modelos *dependentes*, o resultado de uma fórmula está associado ao produzido pela outra fórmula. O tipo mais utilizado de combinação independente é o de superposição; e o de combinação dependente é o sistema de superposição.

¹³ TAVARES, 1992, p. 217.

O *sistema de superposição* é o mais comum de associação nos sistemas independentes. Os representantes eleitos de forma majoritária não afetam o número de representantes da eleição proporcional. Nesse tipo de votação, as cadeiras poderiam ser divididas entre os representantes majoritários que concorreriam em distritos uninominais e entre os representantes proporcionais, sendo que, para essa eleição proporcional, geralmente, a votação ocorre em lista partidária e é delimitada geograficamente pela circunscrição eleitoral que abrange os distritos eleitorais.

Ainda poderia o candidato concorrer de forma concomitante às vagas proporcionais e a uma vaga em algum distrito, mas, posteriormente, seria obrigado a optar por uma delas. Um dos principais países que adota essa fórmula de votação é o Japão. De acordo com algumas pesquisas, no Japão, observa-se um bipartidarismo nas disputas ocorridas nos distritos, mas os partidos pequenos também lograram 43% das cadeiras destinadas ao pleito proporcional.

O *sistema de correção* é o que permite que as vagas obtidas, ou na eleição majoritária ou na eleição proporcional, interfiram na fórmula para contagem do resultado final de cadeiras que o partido alcançou no geral. A Alemanha é o país em que esse sistema funciona há mais tempo, desde 1949, e, como hoje é consolidado, tornou-se um modelo referencial para os estudos dos sistemas eleitorais mistos. De acordo com Nicolau (2004, p. 68), as principais características do *sistema de correção* são:

- As cadeiras são distribuídas em todo o território nacional (ou no âmbito regional), proporcionalmente aos votos dados na lista.
- Do total de cadeiras obtidas pelos partidos são subtraídas as que o partido conquistou nos distritos uninominais.
- A diferença é ocupada pelos primeiros candidatos da lista.

Na Alemanha, o partido terá diminuído das cadeiras conquistadas pelo sistema proporcional o número de cadeiras conquistadas nos distritos.

Podemos acompanhar na Tabela 1 a configuração do Parlamento alemão (*Bundestag*) na eleição ocorrida em 1983:

Tabela 1 – Distribuição das cadeiras no *Bundestag*, nas eleições de 1983

Partidos com mais de 5% dos votos da eleição proporcional	Nº total de cadeiras, cota final determinada pelas listas proporcionais	Menos	Nº de cadeiras obtidas nos distritos	Igual	Nº de cadeiras recebidas pelas listas proporcionais
CDU/CSU	244	-	180	=	64
SPD	193	-	68	=	125
FDP	34	-	00	=	34
VERDES	27	-	00	=	27
TOTAL	498	-	248	=	250

Fonte: FLEISCHER, 1992, p. 193.

A adoção desse sistema na Alemanha deveu-se ao consenso no pós-guerra entre o *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) e o *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU). O SPD era favorável ao sistema majoritário do tipo britânico, sendo que o CDU, em conjunto com outros partidos menores, era favorável ao sistema proporcional que havia sido utilizado na República de Weimar.¹⁴

1.4 Os distritos eleitorais

A delimitação geográfica, responsável pela votação e eleição do representante, é conhecida como *distrito eleitoral*.¹⁵

De acordo com o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 1965, no Brasil, as eleições majoritárias ocorrem para os cargos de presidente, governadores e prefeitos, respectivamente, nos *distritos eleitorais* da União, dos estados e dos municípios. Para a eleição de deputados federais, deputados estaduais

¹⁴ NICOLAU, 2004, p. 68.

¹⁵ NICOLAU, 2004, p. 13.

e vereadores, os candidatos à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas concorrem no *distrito eleitoral* que é delimitado pelas divisões estaduais. Os vereadores são eleitos em cada município.

A definição sobre a quem compete a delimitação dos distritos eleitorais é tema de debates e estudos, pois essa demarcação das fronteiras dos distritos altera o resultado obtido pela fórmula eleitoral, podendo recompensar ou punir alguns candidatos de acordo com a distribuição geográfica de seus votos.

Estudos realizados nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul apontam para uma ocorrência de concentração de votos, ou seja, alguns deputados já contariam com redutos eleitorais bem definidos.¹⁶ Quanto à questão legal sobre a divisão dos distritos, esses estudos mostram que a Câmara Federal chamaria para si essa responsabilidade, com uma revisão por parte do TSE.¹⁷

Talvez, atribuir à Câmara a tarefa de delimitar os distritos seja um entrave, dado que os deputados federais desconhecem os resultados que seriam gerados. Caso suas bases eleitorais sejam dispersas, ou a distritalização fragmentasse redutos eleitorais concentrados, correriam o risco de não conseguirem se reeleger.

No Brasil Imperial, de acordo com a Lei nº 1.793, de 30 de julho de 1856, lei posterior à Lei dos Círculos, o Império definia assim a divisão da então Província de São Pedro, atual Rio Grande do Sul: a província era dividida em seis distritos eleitorais; as cidades que seriam a cabeça do distrito eram nomeadas, bem como as paróquias que comporiam os distritos; cada distrito elegia um deputado geral e um suplente.

É conhecida a expressão *gerrymandering* na Ciência Política, pois, nos Estados Unidos, em 1812, o governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, recortou um dos distritos de acordo com as cidades que favoreceriam

¹⁶ FLEISCHER, 1992, p. 192.

¹⁷ Ibidem, 1992, p. 194.

seu partido. Esse recorte teve o formato de uma salamandra, em inglês *salamander*, e a junção do sobrenome do governador com o formato do distrito cunhou o conceito para essa prática.¹⁸

Nos Estados Unidos, essa prática é tão recorrente que existem jogos (Ilustração 1) na Internet que permitem aos jogadores ficarem recortando o território de estados americanos com a finalidade de eleger seus representantes do Partido Republicano, também conhecido como Grand Old Party (GOP), ou do Partido Democrata, Democratic Party (DP).

Ilustração 1 – The Redistricting Game (O jogo da redistribuição)



Fonte: <http://www.redistrictinggame.org>.

Outro aspecto que demonstra a relevância do assunto e elevado grau de sofisticação para a distritalização dos estados é observada na oferta de *softwares* (Ilustração 2) que realizam análise de dados demográficos. Esses dados permitem que os partidos identifiquem padrões socioeconômicos

¹⁸ CAVALCANTI, 1975, p. 362.

No recorte (a) teríamos uma unidade da federação qualquer, sendo que, nessa configuração, o partido dos quadrados venceria em todos os distritos. De acordo com o recorte (b) dos distritos eleitorais, o partido do círculo conseguiria eleger um candidato. O recorte (c) exemplifica uma virada eleitoral do partido dos círculos, dado que, no recorte (a), não elegeria nenhum representante, mas nesse recorte elegeria a maioria dos candidatos do distrito.

O exemplo anterior demonstra a importância que recai sobre quem será o responsável pela delimitação dos distritos. Sobre essa divisão, Fleischer (1992, p. 194) apresenta a seguinte proposição:

Em primeiro lugar, os distritos devem ter um número igual de habitantes, dentro de uma margem pequena de variação – 5% ou 10%. Os municípios que compõem um distrito devem ser contíguos. Dentro do possível, devem respeitar a integridade dos municípios: ou seja, não dividir um município entre dois ou mais distritos. Pode também abranger as áreas de comarcas ou zonas eleitorais. Neste caso, talvez, em vez de zonas eleitorais, o estado fosse dividido em distritos eleitorais, para fins da Justiça Eleitoral. Os distritos devem ser o mais homogêneos possível; os municípios compondo um distrito devem ser semelhantes em termos de condições socioeconômicos (a metodologia usada pelo IBGE para mapear microrregiões). Por outro lado, esta divisão deve prezar para facilitar a comunicação política dentro do distrito, e não compor um distrito com barreiras intransponíveis (rios sem ponte, serras, etc.) dentro da sua área. Finalmente, o que fazer com municípios onde couber dois ou mais distritos, devido ao grande número de habitantes? Tem que haver critérios para a divisão deste município em distritos.

Em discussão sobre se a divisão dos distritos deveria ser baseada na população ou no número de eleitores, o professor Amaro Monteiro, assessor da Presidência do IBGE (1975), levantou a seguinte questão:

Se sua condição for o número de eleitores, haverá uma dificuldade extraordinária para sua avaliação. Se o critério for de representação por população, *idem*. Para se ter uma ideia, de acordo com as publicações do Tribunal Superior Eleitoral e dos tribunais regionais, num período de 10 anos, foram cancelados apenas 400.000 títulos eleitorais quando, de acordo com a taxa de mortalidade aplicável sobre o grupo em condições de votar, os cancelamentos por morte, deveriam montar a cerca de 1.800.000 títulos. (CAVALCANTI, 1975, p. 360)

Outra característica recorrente na literatura sobre a divisão dos distritos eleitorais é a observância quanto à desproporcionalidade entre o número de

cadeiras e a população representada. Segundo alguns autores, essa divisão fere o princípio democrático *um homem um voto*.¹⁹

A Tabela 2 demonstra as distorções entre eleitores e representantes, nos diversos estados brasileiros, baseando-se em dados das eleições ocorridas em 2010 para deputado federal.

Tabela 2 – Distorções da representação na Câmara dos Deputados

UF	Eleitores	%*	Cadeiras	\bar{x} -Distrital**	Distorção
RR	271.890	0,2	8	33.986	-230.349
AP	420.799	0,31	8	52.600	-211.735
AC	470.975	0,347	8	58.872	-205.463
TO	948.920	0,699	8	118.615	-145.720
RO	1.079.327	0,795	8	134.916	-129.419
SE	1.425.973	1,05	8	178.247	-86.089
MS	1.702.511	1,254	8	212.814	-51.521
AL	2.034.326	1,498	9	226.036	-38.299
PI	2.263.834	1,667	10	226.383	-37.952
PB	2.740.079	2,018	12	228.340	-35.995
DF	1.836.280	1,352	8	229.535	-34.800
GO	4.061.371	2,991	17	238.904	-25.431
MA	4.324.696	3,185	18	240.261	-24.074
BA	9.550.898	7,033	39	244.895	-19.441
PE	6.259.850	4,609	25	250.394	-13.941
RJ	11.589.763	8,534	46	251.951	-12.384
ES	2.523.185	1,858	10	252.319	-12.017
PR	7.601.553	5,597	30	253.385	-10.950
AM	2.030.549	1,495	8	253.819	-10.517
RS	8.112.236	5,973	31	261.685	-2.650
MT	2.095.825	1,543	8	261.978	-2.357
CE	5.881.584	4,331	22	267.345	3.009
MG	14.522.090	10,693	53	274.002	9.666
PA	4.768.457	3,511	17	280.497	16.162
RN	2.246.691	1,654	8	280.836	16.501
SC	4.538.981	3,342	16	283.686	19.351
SP	30.301.398	22,313	70	432.877	168.542
TOTAL	135.604.041	99,85%	513		

Fonte: Tabela criada a partir de dados disponíveis no *site* do TSE.

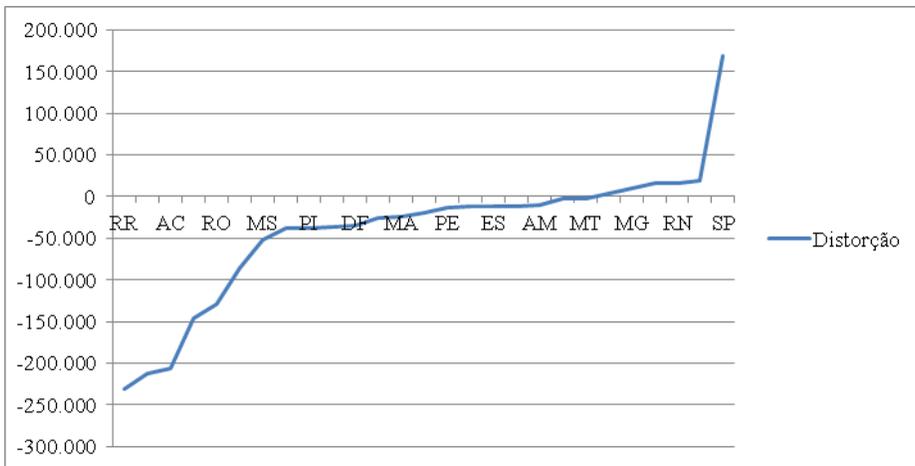
(*) Porcentagem de eleitores da UF em relação aos eleitores de todo o Brasil.

(**) Média aritmética de eleitores representados a cada cadeira de sua UF.

¹⁹ CAVALCANTI, 1975, p. 362; NICOLAU, 2003, p. 217.

Na coluna %, o somatório dos dados dos percentuais de eleitores correspondentes a cada UF não atinge os 100%, pois, na eleição de 2010, 200.392 eleitores, o que corresponde a 0,148% do eleitorado, declararam que votariam no exterior. Esse número de eleitores foi excluído da contagem, pois os cálculos buscam evidenciar as distorções de representação ocorridas na Câmara dos Deputados e, conforme o Código Eleitoral de 1965, art. 225, os votos no exterior serão dados apenas para as eleições de presidente e vice-presidente da República.

Ilustração 4 – Gráfico de distorções da representação na Câmara dos Deputados



Fonte: Gráfico correspondente aos dados da Tabela 1.

A Ilustração 4 nos permite visualizar melhor as distorções expostas pela Tabela 1. Nela podemos observar estados como Roraima e Acre na faixa dos estados super-representados, ou seja, o número de eleitores representados está muito aquém da média aritmética nacional, que, naquela eleição, foi de 264.335 eleitores para cada cadeira. No outro extremo, temos São Paulo, estado com o maior colégio eleitoral do Brasil, sendo sub-representado, pois cada deputado federal eleito no estado representa 432.877 eleitores, 168.542 eleitores a mais do que a média nacional. A coluna *Distorção* é o desvio em relação à média para esta análise.²⁰

²⁰ BARBETTA, 2007, p. 91-94.

2 O Voto Distrital no Brasil, do Império à República

2.1 O período imperial

Para que possamos compreender a recorrência ao voto distrital dentro do sistema eleitoral brasileiro, precisamos analisar como foram as experiências vividas nos períodos em que o sistema esteve em vigor.

A primeira experiência ocorreu ainda no período imperial. A estrutura do poder no Império, também chamada *estrutura de conformidade*²¹, era formada por: 1) cúpula ou direção, a qual reunia os poderes do imperador, do Conselho de Estado e do Senado, e a esta cabiam as definições das estruturas básicas da sociedade; 2) gabinetes ou ministérios, e a estes cabia exercer o poder limitado a cada estrutura.

De acordo com as circunstâncias políticas que eram apresentadas, o imperador poderia nomear tanto o Partido Liberal quanto o Partido Conservador para exercer os poderes reservados aos gabinetes, independentemente de o partido constituir maioria na Câmara. Caso ocorresse que o partido indicado ao gabinete não tivesse a maioria, era prevista a dissolução da Câmara para que fossem realizadas novas eleições. A nova eleição era organizada e realizada sob a tutela do Ministério da Justiça, que usava de todos os artifícios para eleger o maior número de candidatos de seu partido, o que gerou as chamadas “câmaras unânimes”.

Segundo Helvécio de Oliveira Azevedo²²:

Por volta de 1840, começaram a circular na Corte opiniões quanto à conveniência de se aperfeiçoar a legislação eleitoral, na esperança de que, com isso, as eleições se aprimorassem (os estadistas imperiais tinham consciência de que o mal não estava propriamente nas leis, mas não foram capazes de operacionalizar uma solução alternativa, visto que as causas principais da situação eleitoral eram intratáveis na época).

Nesse período, existiam duas formas eficazes de representação política da população. Uma era a representação por meio de partidos políticos

²¹ CAVALCANTI, 1975, p. 62.

²² AZEVEDO, 1975, p. 64.

capazes de expressar as características diversas da população. A outra era o funcionamento de um adequado sistema eleitoral. Justamente neste período, ocorreu um fenômeno que ficou conhecido como conciliação, devido à redução dos antagonismos entre os partidos e a um esvaziamento ideológico, diferenciando-os apenas pelas proximidades de acesso ao imperador.

Se os partidos estavam praticamente deixando de lado diferenças do ponto de vista econômico e ideológico, convergindo para uma mesma linha de atuação política, a representação só poderia ser resguardada por alterações no sistema eleitoral vigente.

Também existia, no período, tanto uma dificuldade de arregimentação de políticos quanto grande apatia e desinteresse por parte da população com a situação política. Uma das causas atribuídas ao desinteresse era a forma de configuração do sistema eleitoral, conhecido como *eleição indireta* ou *eleição de segundo grau*, estabelecido de acordo com o art. 90 da Constituição de 1824. Primeiro, eram realizadas as qualificações dos cidadãos que seriam os *votantes* para estes escolherem os *eleitores* que, por sua vez, votariam nos *candidatos*, estes últimos indicados por delegados, vigários e juízes de paz. Não existiam vínculos diretos e claros entre a população e o candidato eleito, não havendo, assim, compromisso com aquela base eleitoral ou com qualquer demanda de representação na Câmara.

A legislação que vigorava também contribuía para agravar a representatividade da população na Câmara, pois eram muito restritivas as regras impostas para um cidadão brasileiro em pleno gozo de seus direitos políticos, ou um estrangeiro naturalizado, se tornar *votante*. Estavam excluídos do processo:

- Menores de 25 anos, caso não fossem casados, e oficiais militares maiores de 21 anos; os bacharéis formados, e os clérigos de ordens sacras.
- Filhos dependentes economicamente dos pais, salvo se fossem funcionários públicos.

- Criados de servir, em cuja classe não se enquadravam os guarda-livros, os primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da casa imperial que não fossem de galão branco e os administradores de fazendas e fábricas.
- Religiosos que viviam em clausura.
- Os que não tivessem renda líquida anual de 100 mil Réis em bens de raiz (imóveis), da indústria, do comércio ou do emprego.

O Decreto Legislativo nº 842, de 19.9.1855, também conhecido como Lei dos Círculos, defendido pelo gabinete do Marquês do Paraná, foi a normatização responsável pela introdução do sistema distrital no Brasil. As principais regras criadas por esse decreto eram: somente um deputado podia ser eleito por distrito; poderia haver mais de um candidato ao cargo em um distrito, mas somente seria eleito o que obtivesse maioria absoluta no distrito; seria facultado ao candidato concorrer concomitantemente em mais de um distrito, mas, caso fosse eleito em mais de um, deveria escolher qual deles iria representar.

Em conjunto com o regramento para a disputa eleitoral, estavam as regras para delimitação geográfica onde as disputas ocorreriam:²³

- a. As freguesias (unidades eclesiásticas assimiladas pelo Estado) que integravam os distritos não poderiam ser interrompidas.
- b. As populações de pessoas livres dos distritos deveriam, no possível, ser iguais.
- c. Cada distrito eleitoral teria por cabeça a cidade ou vila mais central, onde se reuniriam todos os eleitores em um só colégio (conjunto dos eleitores de uma freguesia), regra que comportava exceção para os círculos cuja população fosse muito disseminada, caso em que, para facilitar o deslocamento, poderia haver mais de um colégio.

²³ CAVALCANTI, 1975, p. 78.

O Decreto Legislativo nº 1.082, de 18.8.1860, ampliava para três o número de deputados eleitos por distritos para a Assembleia Geral. Isso pode ser entendido como uma tentativa de reformulação proposta pelos conservadores, pois o resultado produzido pelo Decreto nº 842 gerou um aumento da representação dos liberais. Dessa forma, a ampliação para três deputados eleitos por distrito produziu um efeito inesperado, tanto para conservadores quanto para liberais²⁴:

Teve o voto distrital de 1855 a ver com o fim do domínio conservador? [...] houve aumento da representação dos liberais após a reforma, como era desejo de Paraná. A primeira legislatura (1857/60) apresentou um índice de 67% de renovação em relação à anterior. O próprio imperador observou, a respeito da lei de 1855, que daí por diante houve na Câmara minorias e não apenas patrulhas de oposição. A eleição seguinte, por distritos de três deputados, teve impacto ainda maior. Voltaram à Câmara vários liberais históricos, salientando-se entre eles o lendário Teófilo Ottoni...

Em 1875, foi lançada nova reforma eleitoral. O Decreto Legislativo nº 2.675, de 20.10.1875, extinguiu a eleição por círculos, ou distritos, e implantava a chamada Lei do Terço. De acordo com o novo sistema eleitoral, os eleitores votariam em apenas dois terços dos nomes indicados nas cédulas de votação. O terço restante seria preenchido pelas minorias que não estavam sendo representadas pelo sistema eleitoral vigente, pois este sistema estava então reproduzindo as oposições entre os poderes das províncias e os poderes locais dos distritos. Podemos observar que o *leitmotiv* para as diversas proposições de sistema eleitoral partiu da ampliação da representação das minorias. No entanto, não fica claro na literatura pesquisada se essas referências às minorias eram apenas sobre minorias geográficas (caso que o voto distrital poderia solucionar), ou se eram minorias ideológicas que buscavam representação política no Império.

A última intervenção no sistema eleitoral durante o período imperial foi o Decreto Legislativo nº 3.029, de 9.1.1881, que ficou conhecido como Lei Saraiva, ou Lei do Censo. Esse decreto reintroduziu o sistema distrital, com a eleição de um deputado por distrito, sendo que os distritos seriam divididos

²⁴ CARVALHO, 2010, p. 409.

de acordo com o art. 17: “As provincias serão divididas em tantos districtos eleitoraes quanto forem os seus Deputados à Assembléa Geral, attendendo-se quanto possível á igualdade de população entre os districtos de cada provincia e respeitando-se a contiguidade do territorio e a integridade do municipio.”

2.2 O voto distrital na Primeira República

Com o fim do período imperial e a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, o processo eleitoral teve sua primeira alteração devido à Lei nº 35, de 26.1.1892. Essa lei elevava a quantidade de deputados eleitos nos distritos para três deputados. Também entrava em vigor, de acordo com o § 1º e o § 2º do art. 36, a determinação para que os estados que dessem até cinco deputados constituiriam um distrito único. Os demais estados deveriam compor seus distritos de acordo com a regra, que dividia o número de deputados por três. Se a divisão não fosse perfeita, o distrito da capital receberia as vagas decorrentes da sobra dessa divisão.

Essa primeira lei eleitoral da República Velha trazia outro componente para o sistema eleitoral, talvez um resquício de intenções da Lei do Terço, misturado agora ao sistema distrital, que previa que os eleitores votassem em dois terços do número de deputados que seriam eleitos no distrito, ficando um terço em branco. Para distritos que elegessem quatro ou cinco deputados, os eleitores poderiam votar em três nomes. A construção desse sistema eleitoral, fusão do sistema distrital com um sistema de votação incompleto, procurava assegurar que houvesse concorrência nos distritos, impedindo uma votação completa e possibilitando que esse terço pudesse ser preenchido pela oposição no distrito. No entanto²⁵, “esta técnica de voto incompleto não funcionava, pois os nomes da facção adversária no distrito normalmente não recebiam votos na região”.

Em 15 de novembro de 1904, entrou em vigor a Lei nº 1.269, também conhecida como Lei Rosa e Silva. Essa seria a mais conhecida lei eleitoral da Primeira República devido a três fatores: instaurou um alistamento único para

²⁵ CAVALCANTI, 1975, p. 213.

eleições federais, estaduais e municipais; introduziu uma maior formalização dos procedimentos adotados; por fim, as mesas de alistamento, bem como as juntas apuradoras, deixaram de ser escolhidas pelos governos municipais para serem formadas por uma associação de elementos da magistratura, das classes territoriais locais (maiores contribuintes) e por alguns contribuintes desligados dessas classes (embora indicados por vereadores)²⁶. A lei trazia em seu Capítulo VI o conjunto de regras para a divisão distrital:

Art.58. Para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Districto Federal.

Nessa divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que cada districto tenha, quanto possivel, população igual, respeitando-se a contiguidade do territorio e integridade dos municipios.

§ 1º Os Estados que derem sete Deputados ou menos, constituirão um só districto eleitoral.

§ 2º Quando o numero de Deputados não fôr perfeitamente divisivel por cinco, para a formação dos districtos, juntar-se-á a fracção, quando de um, ao Districto da capital do Estado e sendo de dois, ao primeiro e ao segundo districtos, cada um dos quaes elegerá seis Deputados.

§ 3º Cada eleitor votará em tres nomes nos Estados cuja representação constar apenas de quatro Deputados; em quatro nomes dos districtos de cinco; em cinco nos de seis; e em seis nos districtos de sete Deputados.

Art. 59. Na eleição geral da Camara, ou quando o numero de vagas a preencher no districto fôr de cinco ou mais Deputados, o eleitor poderá accumular todos os seus votos ou parte delles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quizer dar.

§ 1º No caso do eleitor escrever em uma cedula um nome unico, só um voto será contado ao nome escripto.

§ 2º Si a cedula contiver maior numero de votos do que aquelles de que o eleitor póde dispor, serão apurados sómente, na ordem da collocação, os nomes precedentemente escriptos, até se completar o numero legal, desprezando-se os excedentes.

Tal como a lei anteriormente observada, esta também trazia um dispositivo de voto incompleto. Consoante a Lei nº 35, de 1892, que trazia um

²⁶ Ibidem, 1975, p. 214.

dispositivo de restrição ao número de votos por eleitor, aproximadamente um terço da lista, esta restringia a possibilidade de o eleitor votar sempre em um número absoluto menor de deputados que o distrito pudesse eleger. Caso o distrito pudesse eleger quatro deputados, o eleitor poderia votar em três, no entanto, a Lei nº 1.269, de 1904, possibilitava a votação cumulativa, ou seja, votar três vezes no mesmo candidato, para esse caso exemplificado.

Em 1932, foi abolido o sistema de círculos eleitorais e introduzido o sistema de votação proporcional, como preconizava o art. 56: “O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional”.²⁷

Apesar de o sistema de voto proporcional vigorar até hoje, várias propostas foram encaminhadas e defendidas com o intuito de alterar o sistema eleitoral brasileiro. Algumas dessas propostas reivindicavam uma retomada do sistema distrital, algumas na forma de eleições majoritárias puras, outras com um sistema eleitoral misto.

3 As Propostas de Reforma do Sistema Eleitoral

Ao longo dos anos, várias proposições ocorreram no sentido de alteração do sistema eleitoral vigente no Brasil, implantado pelo Código Eleitoral de 1932. Respeitado o recorte deste estudo, as proposições analisadas neste item se referem à adoção do sistema distrital misto para eleição da Câmara dos Deputados.

Dentre as primeiras propostas de implantação do sistema de voto distrital, é relatado o Projeto Edgard Costa²⁸, de 1958. O Projeto de Lei do Senado nº 38, de 1960, também conhecido como Projeto Milton Campos²⁹, seguia a mesma linha de raciocínio do projeto anterior. Ambos propunham a votação em distritos uninominais, no entanto, para se chegar

²⁷ Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

²⁸ CAVALCANTI, 1975, p. 263.

²⁹ Ibidem, 1975, p. 264.

aos resultados, deveriam ser somados os votos que cada partido recebeu em toda a circunscrição eleitoral, o que levaria aos números de quocientes eleitorais e partidários (dessa forma, justificavam a manutenção do princípio proporcional) e, depois, estariam aptos para assumir os candidatos que haviam logrado êxito em seus distritos.

Se tomarmos como base para uma análise esse tipo de proposição, os votos dados aos candidatos nos distritos, além de serem somados aos votos para definir o número de cadeiras que cada partido ocuparia, teriam a função de ordenar as listas partidárias. Ambos os projetos definiam que o critério para definição dos distritos seria a igualdade entre o número de eleitores em cada distrito, e não o de população habitacional.

O Projeto de Lei nº 1.036-A, de 1963, foi o primeiro que apresentou uma eleição em separado para os deputados eleitos distritalmente e os eleitos na forma proporcional. Seriam reservados 20% das cadeiras de cada estado aos deputados eleitos pelo *sistema proporcional*, e os demais seriam eleitos pelo *sistema majoritário*, sendo que os candidatos poderiam concorrer simultaneamente nos dois sistemas, mas, caso fossem eleitos duplamente, deveriam optar por uma das cadeiras.

Em 23 de julho de 1964, o Deputado Federal Franco Montoro encaminhou o Projeto de Lei nº 2.152.³⁰ Neste projeto, foi mantida a permissão aos candidatos que concorreriam nos distritos uninominais de disputarem as eleições proporcionais da mesma circunscrição eleitoral, sendo que estaria eleito o candidato que obtivesse maioria simples no distrito. Em relação à divisão dos distritos, o projeto trazia a seguinte redação:

Art. 4º Os distritos serão equitativamente formados pelos tribunais regionais eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- a. contiguidade de áreas;
- b. número de eleitores;

³⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 1964, p. 5.662.

- c. número de habitantes;
- d. unidade socioeconômica.

Em 1969, o Deputado Federal Gustavo Capanema apresentou um plano de reformas ao presidente da Arena, Deputado Rondon Pacheco, apresentando pontos a serem analisados, com o intuito de servir de base para um projeto de lei. Neste plano, são apontadas as principais finalidades para a adoção de uma reforma no sistema eleitoral. Entre elas figuravam: o fim das disputas entre correligionários, desde as prévias até a eleição; a redução da corrupção; a simplificação do processo eleitoral.³¹ Ainda em relação aos planos do Deputado Gustavo Capanema, este mantinha a tríade sobre os critérios para divisão dos distritos eleitorais: igualdade no número de eleitores; igualdade no número de habitantes; e municípios de um distrito deveriam ser contíguos.

De acordo com Nicolau (2004, p. 75-76), também ocorreram as seguintes propostas:

Desde 1982, em todas as legislaturas da Câmara dos Deputados, foram apresentados projetos de adoção de sistemas mistos. Mas os dois que tiveram maior repercussão pública foram os que comissões específicas apresentaram: a Comissão Arinos (grupo de personalidades de diversas áreas que se reuniram em 1985 e apresentaram um anteprojeto de Constituição para o Brasil) e a Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 1995.

O projeto da Comissão Arinos sugeriu a adoção de um sistema de superposição, com a metade dos deputados federais de cada estado eleita pelo sistema proporcional e a outra metade eleita em distritos uninominais por maioria simples. O eleitor daria um único voto.

O projeto da Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral, ainda que pouco detalhado, propôs que o eleitor fizesse uso de dois votos (um para o distrito de um representante e um para a lista partidária). O voto dado na lista serviria para o cálculo total das cadeiras do partido no âmbito dos estados; desse total seriam diminuídas as cadeiras conquistadas pelos partidos nos distritos uninominais.

³¹ CAVALCANTI, 1975, p. 313.

Também no ano de 1995, entrou na pauta do Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de autoria do Deputado Adhemar de Barros Filho (PPB/SP). Tal proposta está até hoje em tramitação no Congresso, passados 23 anos. Por vezes, foi arquivada e também desarquivada, tendo sido criada comissão especial para análise da proposta em 27.4.2011. Por sete vezes foram solicitadas prorrogações de prazo para emissão de parecer, e cada uma das prorrogações foi solicitada pelo período máximo de 20 sessões ordinárias.

Outro fator complicador para a análise da referida proposta do Deputado Adhemar de Barros Filho é que, com o passar dos anos, foram apensadas à proposta outras dez, e, entre elas, propostas que destoam da principal. Duas das PECs apensadas, de acordo com dados da Câmara dos Deputados, foram requeridas pelo Deputado Federal Arnaldo Madeira (PSDB/SP), a PEC nº 585, de 2006, e a PEC nº 133, de 2003 (esta oriunda do Senado), sendo que ambas propunham a instauração do voto majoritário simples para eleição dos deputados federais nos moldes ingleses, contrariamente ao que era alvo da PEC nº 10, de 1995.

Dentro das proposições da PEC nº 10, de 1995, está o voto distrital misto, sendo que metade das cadeiras seria disputada em cada estado pelo sistema de maioria simples nos distritos e a outra metade concorreria pelo sistema proporcional de lista aberta. O que a proposta não deixa claro é se esse sistema seria o de correção ou superposição, pois a proposta não aborda como seriam calculadas as cadeiras de cada partido.

Estudo realizado em 2005 por Luiz Henrique Vogel, consultor legislativo da Área XIX (Ciência Política, Sociologia Política, História e Relações Internacionais) da Câmara dos Deputados, sobre a PEC nº 10/1995 mostra que as principais não observâncias que a PEC em questão abordava, comparando-se ao sistema eleitoral alemão³², era que as circunscrições eleitorais alemãs não tinham um número fixo de deputados. Esse número

³² O Deputado Adhemar de Barros Filho usou o sistema eleitoral alemão como exemplo para a elaboração de sua proposta de emenda à Constituição.

dependia do comparecimento dos eleitores para votação. Tal diferença é abissal, se comparada ao Brasil, pois na Alemanha o voto é facultativo e no Brasil, obrigatório.

4 O Perfil de Votação dos Deputados Eleitos em 2010

Dentro dos estudos sobre geografia eleitoral, destaca-se o estudo de Rojas de Carvalho, no qual são abordados temas como perfis de concentração dos votos, conexões entre a atuação parlamentar e a base eleitoral dos deputados. Desse estudo, utilizaremos a abordagem que o autor dá à classificação sobre a concentração dos votos dos deputados. Para essa classificação serão utilizados os seguintes critérios:³³

- Deputados eleitos com *votação com concentração alta* – são aqueles que, nos dez municípios em que mais recebem votação, alcançam 85% de sua votação total da circunscrição eleitoral; no município em que mais recebem votos, chegam a atingir 65% de sua votação total.
- Deputados eleitos com *votação com concentração média* – são aqueles que têm 75% dos seus votos alocados nos dez primeiros municípios em que mais recebem votação; no município em que atingem melhor votação, chegam a ter 40% de seus votos totais.
- Deputados eleitos com *votação com dispersão média* – são aqueles que conseguem atingir 60% de seus votos nos dez municípios em que mais recebem votação; em relação à concentração no município mais votado, atingem no máximo 30% de sua votação total.
- Deputados eleitos com *votação com dispersão alta* – são aqueles cuja base eleitoral está fortemente dispersa em toda a circunscrição eleitoral. Acumulam 50% de sua votação total nos dez primeiros municípios em que mais recebem votação e, em

³³ ROJAS DE CARVALHO, 2003, p. 96-97.

média, o município em que mais recebem votos concentra 15% de sua totalidade de votos.

Dentre os deputados federais eleitos em 2010, no Rio Grande do Sul, podemos observar, na Tabela 3, as concentrações das votações recebidas.

Tabela 3 – Concentração/Dispersão da votação dos deputados federais eleitos pelo RS em 2010

Deputado	Votos válidos em todo o RS	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado (%)	Votação no município em que mais recebeu votos	Votação no município em que mais recebeu votos (%)
ALCEU MOREIRA DA SILVA PMDB	81.071	26.647	32,87	9.526	11,75
ALEXANDRE RUBIO ROSO PSB	28.236	24.894	88,16	17.857	63,24
ASSIS FLAVIO DA SILVA MELO PCdoB	47.141	43.294	91,84	34.926	74,01
CARLOS EDUARDO VIEIRA DA CUNHA PDT	76.818	54.250	70,62	36.433	48,43
DANRLEI DE DEUS HINTERHOLZ PTB	173.787	79.919	45,99	36.147	45,99
DARCÍSIO PAULO PERONDI PMDB	112.214	56.215	50,10	26.655	23,75
DIONILSO MATEUS MARCON PT	100.553	28.684	28,53	5.818	5,79
ELVINO JOSÉ BOHN GASS PT	90.096	32.460	36,03	6.188	6,87
ENIO EGON BERGMANN BACCI PDT	92.116	48.717	52,89	14.128	15,34
GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS PT	120.707	99.364	82,31	77.334	64,07

Deputado	Votos válidos em todo o RS	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado (%)	Votação no município em que mais recebeu votos	Votação no município em que mais recebeu votos (%)
GIOVANI CHERINI PDT	111.373	32.493	29,18	5.885	5,28
HENRIQUE FONTANA JÚNIOR PT	131.510	75.865	57,69	25.739	19,57
JERONIMO PIZZOLOTTO GOERGEN PP	85.094	21.338	25,08	4.455	5,24
JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO FILHO PMDB	109.775	45.179	41,16	15.383	14,01
JOSE ALFONSO EBERT HAMM PP	98.419	48.041	48,81	24.690	25,09
JOSE LUIZ STEDILE PSB	41.401	34.152	82,50	20.446	49,39
JOSE OTAVIO GERMANO PP	110.788	45.418	41,00	28.989	26,17
LUIS CARLOS HEINZE PP	180.403	69.652	38,61	16.937	9,39
LUIZ CARLOS GHIORZZI BUSATO PTB	85.832	31.904	37,17	14.179	16,52
LUIZ ROBERTO DE ALBUQUERQUE PSB	200.476	113.646	56,69	45.424	22,66
MANUELA PINTO VIEIRA D'AVILA PCdoB	482.590	259.083	53,69	98.307	20,37
MARCO AURELIO SPALL MAIA PT	122.134	65.133	53,33	35.330	28,93
MARIA DO ROSARIO NUNES PT	143.128	91.755	64,11	56.882	39,74

Deputado	Votos válidos em todo o RS	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado	Votos nos dez primeiros municípios em que mais foi votado (%)	Votação no município em que mais recebeu votos	Votação no município em que mais recebeu votos (%)
NELSON MARCHEZAN JUNIOR PSDB	92.394	49.566	53,65	21.293	23,05
ONYX DORNELLES LORENZONI DEM	84.696	50.320	59,41	27.197	32,11
OSMAR GASPARINI TERRA PMDB	130.669	58.495	44,77	22.680	17,36
PAULO ROBERTO SEVERO PIMENTA PT	153.072	80.057	52,30	42.948	28,06
RENATO DELMAR MOLLING PP	104.175	54.615	52,43	21.308	20,45
RONALDO MIRO ZULKE PT	100.082	73.869	73,81	18.241	18,23
SERGIO IVAN MORAES PTB	97.752	65.426	66,93	29.111	29,78
VILSON LUIZ COVATTI PP	125.051	25.791	20,62	5.306	4,24

Fonte: Dados disponíveis no site do TSE.

Ao confrontarmos os dados relativos às votações dos deputados federais eleitos no Rio Grande do Sul, em 2010, com as classificações propostas por Carvalho (2003), podemos observar que somente o Deputado Assis Flávio da Silva Melo (PCdoB/RS) atenderia a ambos os critérios para caracterização de uma *votação com concentração alta*. Para uma observação mais detalhada da votação desse deputado, a Tabela 4 contém os dados dos municípios em que ele mais recebeu votos.

Tabela 4 – Votação – Assis Flávio de Melo – PCdoB/RS

Ordem	Município	Votos	Votos (%)
1	CAXIAS DO SUL	34.926	74,088%
2	FARROUPILHA	2.348	4,981%
3	SÃO MARCOS	1.362	2,889%

proposições de adoção de um sistema eleitoral misto, é condição necessária para formação dos distritos eleitorais os municípios serem contíguos. Como uma das cidades que mais contribuiu com a votação desse deputado, Porto Alegre (10), encontra-se distante dos demais municípios, não poderia figurar como parte desse distrito eleitoral hipotético. Os municípios de Bom Jesus (11), Vale Real (12) e Campestre da Serra (13) são contíguos aos demais e registram uma votação mais expressiva para esse candidato, permitindo a substituição da cidade de Porto Alegre.

Tabela 5 – Distrito eleitoral hipotético do Deputado Federal Assis Flávio da Silva Melo

Cidade	Eleitores
CAXIAS DO SUL	310.472
FARROUPILHA	49.644
SÃO MARCOS	16.315
CARLOS BARBOSA	19.642
FLORES DA CUNHA	22.039
GARIBALDI	23.700
BENTO GONÇALVES	80.242
MONTE ALEGRE DOS CAMPOS	2.968
BOM JESUS	8.797
VALE REAL	4.239
CAMPESTRE DA SERRA	2.501
TOTAL	540.559

Fonte: Dados disponíveis no site do TSE.

Conforme a Tabela 2, o Rio Grande do Sul contava, em 2010, 8.112.236 eleitores aptos e 31 cadeiras no Congresso Nacional. Se, na adoção do sistema eleitoral misto, não ocorresse realocação de cadeiras entre as UFs para equilibrar a desproporcionalidade entre representantes e representados entre os estados, o Rio Grande do Sul não poderia dividir a representação proporcional e a representação majoritária ao meio, e isso poderia se tornar outro campo de debates.

Para o presente trabalho, utilizaremos o número de 16 cadeiras destinadas ao sistema majoritário para que possamos operacionalizar a população eleitoral de um distrito com um número menor. Com o número de 8.112.236 eleitores aptos à votação e com 16 distritos hipotéticos, o estado teria 507.015 eleitores por distrito, aproximadamente.

De acordo com a Tabela 5, no distrito destacado na Ilustração 5, haveria uma sobra de eleitores da ordem de 33.544. Caso fossem excluídos os municípios de Garibaldi, Monte Alegre dos Campos, Vale Real e Campestre, o distrito seria composto por 507.151 eleitores, excedendo em apenas 136 eleitores a média do estado.

Dentro da situação apresentada para essa nova configuração, a votação desse deputado cairia para 42.104 votos, o que corresponde ainda a 89,32% da sua votação em todo o estado.

Caso existisse o distrito de Caxias do Sul, outro candidato que teria sua base naquele mesmo reduto seria o Deputado Federal Gilberto José Spier Vargas (PT/RS). Esse deputado também se enquadra na classificação de *votação com concentração alta*, pois, no município em que obteve maior número de votos, 64,07% de sua votação total, ele conquistou 77.334 votos.

Dessa forma, comparando-se os dados dos dois deputados, verificamos que, se ambos tivessem optado por concorrerem no distrito de Caxias do Sul, caso houvesse eleições majoritárias na eleição de 2010, o Deputado Assis Flávio da Silva Melo seria derrotado pelo candidato Gilberto José Spier Vargas.

Se utilizarmos como outro exemplo os deputados Renato Delmar Molling (PP/RS) e Ronaldo Miro Zulke (PT/RS), veremos que seus índices de concentração nos dez municípios mais votados e no município em que mais obtiveram votação se aproximam da *votação com dispersão alta*. Para o Deputado Ronaldo Miro Zulke (PT/RS), a concentração nos municípios mais votados atinge um índice que o enquadraria na característica de *votação com concentração média*. Se analisarmos isoladamente o município em que mais obteve votos, também vai se enquadrar em uma *votação com dispersão alta*.

Podemos observar, na Tabela 6, as votações nos principais municípios em que receberam votos.

Tabela 6 – Votação dos deputados Renato D. Molling e Ronaldo M. Zulke

Dep. Fed. Renato D. Molling				Dep. Fed. Ronaldo M. Zulke			
	Município	Votos	Votos %		Município	Votos	Votos %
1	SAPIRANGA	21.308	20,454%	1	SÃO LEOPOLDO	18.241	18,226%
2	NOVO HAMBURGO	10.338	9,924%	2	NOVO HAMBURGO	17.031	17,017%
3	CAMPO BOM	4.110	3,945%	3	GRAVATAÍ	9.145	9,138%
4	DOIS IRMÃOS	4.048	3,886%	4	SAPUCAIA DO SUL	7.698	7,692%
5	IVOTI	4.000	3,840%	5	PORTO ALEGRE	7.449	7,443%
6	TAQUARA	2.636	2,530%	6	VIAMÃO	3.681	3,678%
7	PAROBÉ	2.607	2,503%	7	ESTÂNCIA VELHA	3.604	3,601%
8	GRAMADO	1.974	1,895%	8	ESTEIO	2.854	2,852%
9	ESTÂNCIA VELHA	1.847	1,773%	9	LAJEADO	2.099	2,097%
10	NOVA HARTZ	1.747	1,677%	10	CANOAS	2.067	2,065%
11	SÃO LEOPOLDO	1.594	1,530%	11	BAGÉ	1.708	1,707%
TOTAL		56.209	53,956%			75.577	75,515%

Fonte: Dados disponíveis no site do TSE.

Para uma comparação válida entre os deputados, ambos devem ser alocados nos mesmos distritos eleitorais. Para as formatações desses distritos, usaremos o mesmo método empregado para construir o distrito do deputado Assis Flávio da Silva Melo. Serão empregados os municípios em que o deputado recebeu maior votação, que são contíguos e que aproximadamente não tenham uma variação superior a 10% do distrito eleitoral ideal, calculado em 507.015 eleitores.

Na Tabela 7, temos os distritos, configurados conforme as votações dos dois deputados.

Tabela 7 – Distritos hipotéticos

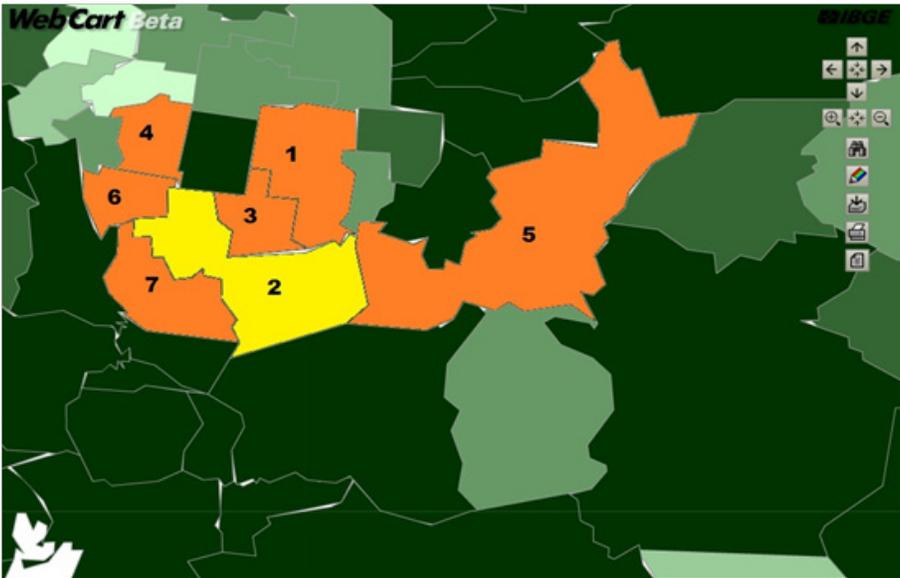
Distrito A		Distrito B	
Cidade	Eleitores	Cidade	Eleitores
SAPIRANGA	56.479	SÃO LEOPOLDO	155.253
NOVO HAMBURGO	176.007	NOVO HAMBURGO	176.007

Distrito A		Distrito B	
Cidade	Eleitores	Cidade	Eleitores
CAMPO BOM	47.578	GRAVATAÍ	173.945
IVOTI	14.354		
TAQUARA	39.619		
ESTÂNCIA VELHA	30.479		
SÃO LEOPOLDO	155.253		
TOTAL	519.769		505.205

Fonte: Dados disponíveis no *site* do TSE.

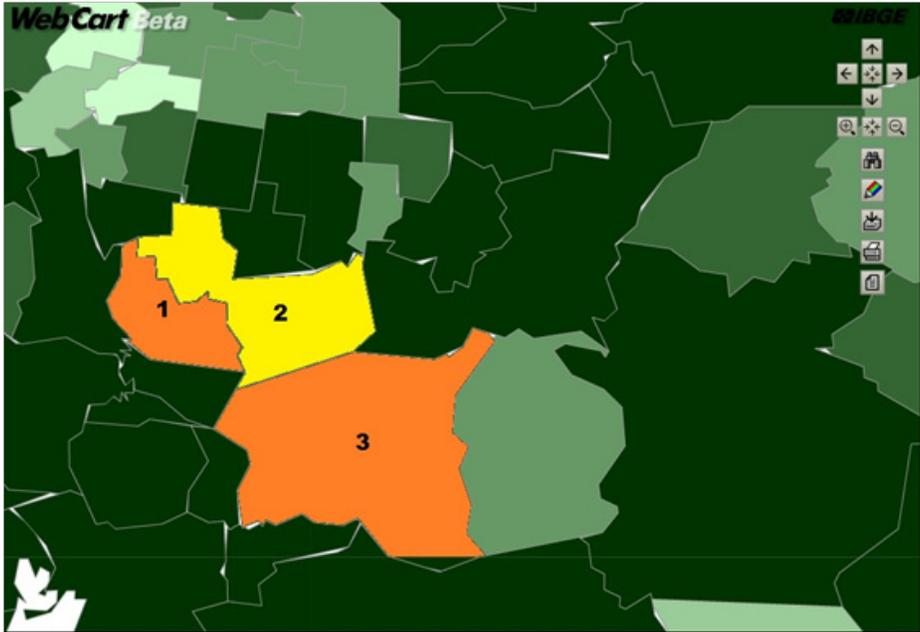
Na configuração do Distrito A, tomou-se por base a votação do Deputado Renato D. Molling. Os votos do Deputado Ronaldo M. Zulke foram usados para a formatação do Distrito B. Para ambos, a cidade de Novo Hamburgo pode ser tomada como referência, pois configura o maior colégio eleitoral entre as cidades dos dois distritos.

Ilustração 6 – Distrito A



Fonte: Dados da Tabela 6, utilizando o aplicativo WebCart (IBGE).

Ilustração 7 – Distrito B



Fonte: Dados da Tabela 6, utilizando o aplicativo WebCart (IBGE).

Como se pode observar, as ilustrações 6 e 7 representam geograficamente o que podemos chamar de redutos eleitorais dos deputados Renato D. Molling e Ronaldo M. Zulke.

Tabela 8 – Desempenho nos distritos

Distrito A			Distrito B		
Cidade	V.RDM*	V.RMZ**	Cidade	V.RDM	V.RMZ
SAPIRANGA	21.308	1.296	SÃO LEOPOLDO	1.594	18.241
NOVO HAMBURGO	10.338	17.031	NOVO HAMBURGO	10.338	17.031
CAMPO BOM	4.110	350	GRAVATAÍ	653	9.145
IVOTI	4.000	1.420			
TAQUARA	2.636	491			
ESTÂNCIA VELHA	1.847	3.604			
SÃO LEOPOLDO	1.594	18.241			
TOTAL	45.833	42.433		12.585	44.417

Fonte: Dados disponíveis no site do TSE.

*V.RDM = Votação de Renato Delmar Molling.

**V.RMZ = Votação de Ronaldo Miro Zulke.

Como é possível observar na Tabela 8, se ocorresse eleição majoritária em distrito uninominal e o recorte distrital empregado representasse a configuração do Distrito A, o Deputado Renato D. Molling venceria a eleição com uma diferença de apenas 3.400 votos. No entanto, se o recorte distrital correspondesse ao Distrito B, o Deputado Ronaldo M. Zulke seria eleito, neste caso, alcançando 31.832 votos, uma diferença superior ao dobro da votação do candidato derrotado.

Conclusão

No primeiro capítulo deste trabalho, abordamos o referencial teórico necessário para realizarmos a abordagem dos principais sistemas eleitorais que figuram nas propostas de alteração do sistema eleitoral brasileiro. O sistema proporcional, atualmente, é o utilizado no Brasil para eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores e, conforme foi analisado, tende a conduzir ao multipartidarismo e à redução na *accountability*, mas permite uma representação das minorias presentes na circunscrição eleitoral. O sistema majoritário é utilizado nas eleições para presidente e vice-presidente, senadores, governadores e prefeitos e tende a um bipartidarismo, a maior identificação do representado com o representante e, assim, maior *accountability*. O revés é que tal sistema pode reduzir a participação de minorias, devido à não concentração das minorias no mesmo distrito eleitoral.

Em relação ao sistema eleitoral misto, observamos que a adoção desse sistema intenta convergir os aspectos positivos do sistema majoritário e do sistema proporcional, dado que parte dos candidatos seria eleita por um ou outro sistema. Onde é adotado o sistema eleitoral misto de superposição, os resultados de cada sistema são independentes, ou seja, não ocorre interferência de um resultado em outro. Nos casos em que se adota o sistema eleitoral misto de correção, o resultado da eleição proporcional afeta o resultado da eleição majoritária, ou, ao contrário. A Alemanha adota esse sistema eleitoral e é o país tomado como referência nos países onde se estuda a adoção de tal sistema.

Também abordamos neste estudo o tema da divisão dos distritos eleitorais e sobre quem recairia a incumbência dessa divisão. Verificamos a questão da representatividade na Câmara dos Deputados, assunto recorrente na literatura sobre sistemas eleitorais, pois, conforme dados analisados, se se compara um deputado federal de Roraima a um de São Paulo, a diferença entre o número de representantes por representado chega a 398.891 eleitores. Assim, verificamos que ocorre sub-representação em alguns estados e super-representação em outros.

Analisamos, ainda, os períodos históricos em que o Brasil elegeu seus deputados gerais (período imperial) e deputados federais (período republicano), somando 77 anos, desde a Lei dos **Círculos**, de 1855, até o Código Eleitoral, de 1932, em votações majoritárias. Nesse período, houve eleições em distritos uninominais e em distritos plurinominais, ocorrendo, inclusive, um sistema de votos incompletos, em que os eleitores só poderiam votar em um terço do número de candidatos que seriam eleitos. A lei que implantou essa fórmula eleitoral ficou conhecida como Lei do Terço.

No quarto item, analisamos as propostas de alteração legislativa sobre o sistema eleitoral vigente no Brasil. Em sua normalidade, as propostas respeitam três premissas para a divisão dos municípios em distritos: observância pela repartição em distritos com o mesmo número de eleitores domiciliados dentro do distrito (para o Rio Grande do Sul, esse número é de 507.015 eleitores por distrito), mesmo número de habitantes e contiguidade entre os municípios.

Dentre as propostas que tramitam na Câmara dos Deputados, destacamos a PEC nº 10, de 1995, de autoria do Deputado Adhemar de Barros Filho, pois essa ainda tramita no Congresso e continua em análise para posterior emissão de parecer. Sobre essa PEC, estão apensadas outras dez, algumas com proposta de alteração para um sistema eleitoral majoritário puro nas eleições legislativas, aspecto em que divergem da PEC do Deputado Adhemar de Barros Filho.

Por fim, realizamos os testes retroativos de distritalização do Rio Grande do Sul, com dados da eleição de 2010. Os testes refletem as votações dos Deputados Federais Assis Flávio da Silva Melo (PCdoB), Gilberto José Spier Vargas (PT), Renato Delmar Molling (PP) e Ronaldo Miro Zulke (PT).

Entre os Deputados Assis Melo e Gilberto Vargas, verificamos que ambos têm a base eleitoral muito semelhante, sendo Caxias do Sul a principal cidade em que ambos obtêm mais votos. Dessa forma, a formação de distrito nessa localidade inviabilizaria a candidatura de Assis Melo, pois foi onde Gilberto Vargas recebeu votação muito superior.

Já ao analisarmos as simulações para os Deputados Renato Molling e Ronaldo Zulke, verificamos que se apresentou válida a hipótese deste trabalho, pois diferentes recortes distritais geraram resultados diferentes. Os recortes distritais A e B elegeram de forma alternada um ou outro deputado. Tal verificação reforça a responsabilidade daquele sobre quem recair a tarefa da divisão distrital.

Referências

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AZEVEDO, Helvécio de Oliveira. Histórico: A política brasileira, os sistemas eleitorais e o voto distrital no Império e na República. In: CAVALCANTI, Themístocles B. et al. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975, p. 41-261.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem – Teatro das sombras*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases* – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CAVALCANTI, Themístocles B. et al. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975.

CINTRA, Antônio Octávio. Reforma eleitoral, representação e política. In: TRINDADE, Hélió. (Org). *Reforma eleitoral e representação política* – Brasil anos 90. Porto Alegre: Editora Universidade-UFRGS, 1992, p. 102.

COELHO, João Gilberto Lucas. Sistema proporcional versus sistema majoritário. In: TRINDADE, Hélió. (Org). *Reforma eleitoral e representação política* – Brasil anos 90. Porto Alegre: Editora Universidade-UFRGS, 1992, p. 256-258.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, a. 50, seção 1, n. 49, p. 4459-4465, 28 de Março de 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=7>>. Acesso em: 5 set. 2012.

FLEISCHER, David V. Reforma do sistema eleitoral brasileiro – Análise das alternativas frente às experiências e casuísmos recentes. In: TRINDADE, Hélió. (Org). *Reforma eleitoral e representação política* – Brasil anos 90. Porto Alegre: Editora Universidade-UFRGS, 1992, p. 186-197.

_____. Simulações de divisões distritais dos estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informações Legislativas*, Brasília, a.20, n. 78, p. 205-232, abri./jun. 1982.

_____. Voto distrital e os partidos políticos. *Revista de Informações Legislativas*, Brasília, a. 21, n. 82, p.149-164, abr./jun.1984.

LIMA, Dep. Almeida. Requerimento. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=96D6FC0B649BC9A09C759D793FC1BDF4.node2?codteor=1042873&filenome=Tramitacao-PEC+10/1995>. Acesso em: 30 nov. 2012.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria. et al. (Org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 201-224.

_____. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TAVARES, José Antonio Giusti. A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In: TRINDADE, Hélió. (Org). *Reforma eleitoral e representação política – Brasil anos 90*. Porto Alegre: Editora Universidade-UFRGS, 1992, p. 205-229.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Banco de dados de estatísticas e resultados das Eleições 2010. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

VOGEL, Luiz Henrique. *Estudo sobre a PEC 10/1995, que institui o sistema distrital misto*. Brasília. s. n., 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2005_9904.pdf>. Acesso em: 5 maio 2012.

2° Colocado

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE PARTIDOS E CANDIDATOS: AVANÇOS E RETROCESSOS

*Ana Cláudia Santoro*³⁴

Resumo

O presente estudo tem como objetivo expor, em linhas gerais, um panorama do financiamento público de partidos e candidatos, no intuito de colaborar com o debate que está ocorrendo por conta da reforma política. Assim, a partir de uma base teórica fundamentada no Direito comparado, é possível que se esbocem algumas hipóteses para a adoção desse modelo no Brasil. Sem a pretensão de tecer julgamentos sobre a real oportunidade desses mecanismos de financiamento público, o fato é que muitos países que investiram na sua aplicação passam atualmente por uma crise no seu sistema de partidos, o que pode ser uma indicação de que a discussão deve ser realizada de maneira mais profunda, já que, inclusive, teorias vindas da Ciência Política aduzem que os partidos podem tornar-se independentes dos recursos econômicos privados, porém podem ser vítimas da sua gradual estatalização, o que também não corresponde aos princípios democráticos. Dessa maneira, concluiu-se que muitos fatores importantes não estão sendo considerados no debate brasileiro, o que pode ocasionar graves e irreversíveis danos ao sistema político como um todo.

Palavras-chave: Financiamento público. Partidos. Igualdade. Estado.

Abstract

This study aims to expose, in general, a landscape about public financing of political parties and candidates, with intention to collaborate with the current debate which is happening now due to the political reform. Thus, coming from a theoretical basis funded in the Comparative Law, it is possible to draft some hypothesis for the adoption of this model in Brazil. Without the pretext to judge the real opportunity of these measures of public financing, it is a matter of fact that in many countries which had adopted these type of features in their political

³⁴ Mestre em Democracia y Buen Gobierno, doutora em Estado de Derecho y Buen Gobierno, ambos pela Universidad de Salamanca, Espanha. Especialista em Direito Constitucional pela ABDconst, Curitiba/PR, e em Comunicação Política pela Universidad de Salamanca, Espanha.

systems are currently suffering with a deep political parties crisis, and it can be a sign that the discussion has to be more intense, including because some theories from political science say that the political parties might be independent from private resources, but after they might be a part of the State, what is not democratic as well. With this, we concluded that there are many important topics that are not being considered in the Brazilian debate, what can be dangerous and provoke serious damages in the political system as a whole.

Keywords: Public financing. Parties. Equality. State.

Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é um tema bastante espinhoso, difícil de ser tratado, indiferentemente do ordenamento jurídico ou do sistema político ao que se vincula. Os problemas originados por essa complicada, porém inevitável, relação do dinheiro com a política não deixam dúvidas sobre a sua capacidade de alterar profundamente a dinâmica em que é regida a democracia de um Estado de direito.

Não se pode mais negar a necessidade de se afrontar a questão do financiamento político com seriedade, sem casuísmos ou ideologia. As atribuições oriundas do financiamento não respeitam posições políticas ideológicas, classes sociais, culturas ou comportamentos políticos. Têm o condão de ressaltar as virtudes de um sistema, ou de destacar os seus defeitos, não sendo possível até os dias de hoje encontrar uma solução adequada. São poucos os países que conseguiram obter o justo equilíbrio de medidas de financiamento capazes de minimizar – ou evitar – as consequências daninhas da adoção pouco meditada de um determinado sistema de financiamento político.

Por isso, atualmente, no Brasil, um dos pontos centrais da tão polêmica reforma política é o debate sobre a adoção de um sistema de financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais, invertendo o atual sistema que se concentra no financiamento privado. Pensa-se que o financiamento público permitirá eliminar algumas das maiores máculas que se observam na

política brasileira, como a corrupção e a forte condicionante sobre a agenda política dos grupos de pressão economicamente destacados.

Porém, o que se pretende neste ensaio é desmistificar algumas dessas justificativas, lançando algumas hipóteses sobre o que pode acontecer depois da adoção desse modelo puro de financiamento público. Não será exposta nenhuma proposta específica em trâmite no Congresso Nacional, mas, sim, uma argumentação teórica geral que tentará servir de fundamento para responder às maiores inquietações sobre essa medida. Afinal, o financiamento público exclusivo elimina a corrupção? Permite que se realize uma melhor fiscalização sobre os recursos econômicos utilizados nas campanhas e nos próprios partidos? Auxilia e facilita a entrada de novas forças políticas no sistema de partidos atual? Equilibra as condições de competição entre as agremiações partidárias?

E a pergunta que muitos se fazem: o financiamento público exclusivo está isento de problemas?

Para tanto, em uma primeira parte, se explicita a necessidade de enfrentar essa questão de maneira séria, passando à análise de algumas medidas de financiamento político frente à democracia moderna. A partir dessa base teórica, passa-se ao exame de alguns critérios essenciais no momento de tratar o financiamento, como a igualdade de oportunidades entre os competidores eleitorais, considerando não somente o princípio em si, mas também as eventuais modulações que o financiamento público de campanhas pode adotar.

Já em um segundo momento do trabalho, volta-se à fundamentação da adoção de um sistema de financiamento público de campanhas e de partidos, confrontando a validade dos argumentos que antes o sustentavam com os dias atuais. E somente então se entra de maneira mais objetiva no que pode ocorrer quando se identifica um desequilíbrio entre medidas de financiamento público e privado de partidos, caminhando à hipótese principal deste estudo: entende-se que, com a aplicação de um sistema

fortemente público de financiamento da política, os partidos podem sofrer uma evolução involuntária capaz de levá-los a uma nova tipologia, que seria a dos partidos tipo cartel. Trata-se de uma teoria que está sendo muito questionada na Europa devido à crise do sistema de partidos que se está vivendo naqueles países, mas que poderia ser examinada no cenário latino-americano, alteradas as condições da política latina atual.

Este trabalho não tem a pretensão de se posicionar sobre o cabimento ou não de um sistema de financiamento público exclusivo no Brasil, mas de provocar uma reflexão com base em estudos realizados em países que atualmente estão sofrendo com as consequências de um financiamento público desmedido, como é o caso da Espanha. O que mais motivou a elaboração deste trabalho foi a percepção de que há fatores que não estão sendo seriamente considerados quando se debate sobre o financiamento público exclusivo de campanhas e que devem forçosamente ser discutidos de forma aberta e sem ilusões, para que se possa evitar que tenhamos os problemas que atualmente assolam tantos países do Velho Continente e aprender com as suas lições.

1 A Relevância e a Necessidade do Debate sobre o Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais

O financiamento dos partidos políticos sempre foi uma questão constitucional classicamente submetida ao debate doutrinário devido à sua complexidade. Os problemas surgem de maneira contínua, e é fato que não podem ser resolvidos definitivamente, ainda mais se considerada a velocidade das modificações tanto dos partidos quanto da sociedade em geral. As necessidades financeiras de tais organizações políticas tendem a ser infinitas³⁵, e, a partir do momento em que os partidos se tornaram “verdadeiros apoiadores do Estado”³⁶, os modelos de financiamento

³⁵ PETER SCHNEIDER, 1995, p. 24; MORODO & MURILLO DE LA CUEVA, 2001, p. 162.

³⁶ LEIBHOLZ, 1971, p. 143-144. O que se pode afirmar é que, considerando todos os benefícios concedidos pelo Estado aos partidos tanto de maneira direta quanto indireta, é impossível saber quanto se gasta com

enfrentam alguns desafios que superam claramente os que tinham sido previstos originalmente.³⁷ Os novos tempos trazem ao centro do debate a relação dos partidos com o dinheiro, principalmente porque, devido à sua complexidade, as dificuldades da sua aceitação social são ainda mais evidentes atualmente do que no passado.³⁸ Junto a isso, tanto nas eleições quanto dentro dos próprios partidos, não existem grandes incentivos para se adotar um comportamento econômico racional. O papel dos recursos econômicos na política é ambíguo, por isso as reformas nas leis que se relacionam com o tema não podem ser analisadas sem um diagnóstico do seu impacto e das possíveis alterações que acarretam no sistema democrático.³⁹

Nesse sentido, a evolução histórica dos partidos políticos demonstra que a necessidade do dinheiro nas democracias modernas é mais nítida que nunca.⁴⁰ Não há como existir democracia sem partidos, e não há partidos sem os recursos necessários para mantê-los.⁴¹ Além disso, os processos

eles. (Cfr. PIERRE et al., 2000, p. 12).

³⁷ FISICHELLA, 2005, p. 57 e ss. O autor afirma, a partir de um enfoque filosófico, que a democracia e o dinheiro mantêm uma relação que desde sempre é conhecida.

³⁸ LUCAS VERDÚ, 1984, p. 523. Segundo o autor, os partidos acabaram traduzindo o mercado econômico oligopólico dentro da esfera política. Ou seja, objetivam o maior número de votos sem um real revestimento ideológico. De fato, a falta deste – e o seu mascaramento na “moderação” do centro sociopolítico – os ajuda a ganhar votos e a mantê-los no poder, sem que estes se esforcem em conseguir um apoio social verdadeiro.

³⁹ MILYO, 1999, p. 541-545.

⁴⁰ ALEXANDER & SHIRATORI, 1994, p. 1-2; BIANCO, 2001, p. 1-3. Os estudos e dados empíricos não comprovam a real importância que o dinheiro tem na política, já que não se pode afirmar que realmente exista uma relação direta e unidirecional. Se o mercado do financiamento político não funciona bem, a intervenção estatal só deve ser adotada se realmente implica uma melhoria, porque uma reforma na regulação requer custos, e quanto mais detalhada for a regulação maiores serão esses custos. Tais regulações acabam gerando problemas de equidade, afetando principalmente aos partidos pequenos, sendo que são sempre os partidos maiores os que se encontram em condições de cumprir com a lei. (GARCÍA VIÑUELA, 2007, p. 76-77). Na perspectiva latino-americana, Zovatto afirma que a relação entre o dinheiro e a política é vital para a saúde e a qualidade da democracia, porque é uma ferramenta importante de se fazer política. Porém, essa relação implica problemas, como o conflito existente entre os princípios da liberdade de expressão e de iguais condições na competição eleitoral (justiça nas eleições). O problema aumenta frente ao encarecimento de campanhas eleitorais, deixando os partidos ainda mais dependentes do dinheiro. Assim, na América Latina, o tema do financiamento da política está estritamente relacionado com a desilusão que se tem com a própria política, pois os escândalos de corrupção, tráfico de influência, etc., estão muito presentes na opinião pública, e tanto os partidos quanto os candidatos se acusam mutuamente de conseguir capital de origem duvidosa ou de utilizar o dinheiro de maneira imprópria. (ZOVATTO & FREIDENBERG, 2006, p. 214-215).

⁴¹ Nassmacher aponta três critérios para a competição entre os partidos, sendo o primeiro a organização; o segundo, o trabalho voluntário; e o terceiro, o dinheiro. Todos estão muito conectados, porque, para ter uma boa organização, é necessário haver trabalho voluntário, e a quantidade de trabalho voluntário dependerá do nível de integração dos partidos com a sociedade. Para aumentar e maximizar tudo isso, devem-se organizar *meetings*, eventos, etc., o que requer dinheiro. (NASSMACHER, 2003, p. 4).

eleitorais também têm um custo, e os partidos devem estar preparados para as frequentes consultas populares.⁴² Ante isso, o primeiro problema que se apresenta é a desigualdade econômica, que se contrapõe ao princípio da igualdade de oportunidades e que pode, por sua vez, ameaçar a estabilidade do sistema e suas bases de legitimidade.⁴³ O segundo problema pode ser a dependência econômica dos partidos políticos e dos candidatos frente às fontes de financiamento mais vantajosas, originada pela deterioração dos meios de autofinanciamento (com a crise de afiliação, a desvalorização da imagem dos militantes ou a desmobilização política, tudo isso acompanhado pelo encarecimento das campanhas eleitorais provocado pelos novos métodos de propaganda de massas).⁴⁴ E é essa mudança na maneira de “fazer política” que foi determinante para gerar uma crise financeira nos partidos do mundo inteiro⁴⁵, tanto nas organizações estadunidenses (mais frágeis e muito enfocadas na figura pessoal do candidato) quanto nas europeias (formadas por uma estrutura partidária forte, impondo uma lista ao eleitorado).⁴⁶

Com isso se pretende sublinhar que a regulação do financiamento da política (considerado neste ensaio como o financiamento dos partidos, candidatos e grupos parlamentares⁴⁷) é um dos maiores dilemas das democracias atuais e um âmbito no qual são os próprios partidos os sujeitos

⁴² CASTILLO VERA, 1985, p. 1.

⁴³ Nesse sentido, cfr. LANCHESTER, 2000, p. 7-10.

⁴⁴ Burnell entende que a quantidade de dinheiro utilizado para o financiamento e a sua presença no resultado das eleições não pode ser superestimada, pois existem outros elementos que têm uma influência decisiva. (BURNELL, 1998, p. 6). Na verdade, os recursos econômicos não garantem o triunfo, mas ajudam, e muitas vezes de maneira determinante. (MORODO & MURILLO DE LA CUEVA, 2004, p. 619).

⁴⁵ MURAYAMA, 2005.

⁴⁶ CASTILLO VERA, 2001, p. 20. Nesse sentido, em âmbito latino-americano, cfr. CASTILLO & ZOVATTO, 1998.

⁴⁷ Nassmacher considera que o termo “financiamento da política” tem diferentes conotações. Uma que contrasta o financiamento privado com o público tanto de partidos quanto de eleições, ou que somente se refere ao financiamento dos partidos e campanhas, sem se referir se é público ou privado. (NASSMACHER, 1993, p. 238). Sob uma visão mais geral, Casas-Zamora entende que um sistema de financiamento da política são disposições institucionais complexas que combinam uma diversidade de instrumentos, como regulação de fontes de arrecadação de candidatos e partidos políticos, regulação de gastos, regulação de transparência da atividade de candidatos e partidos políticos. (CASAS-ZAMORA, 2005, p. 17 – tradução livre). Por sua vez, Gruenberg sugere duas definições para o financiamento da política, uma restringida aos recursos arrecadados por partidos e candidatos para sustentar gastos eleitorais e suas atividades permanentes, e outra mais ampla, que engloba todos os recursos utilizados na política, inclusive os *lobbies*. (GRUENBERG, 2007, p. 17). É a definição restringida a que se usará neste trabalho.

e os destinatários das normas.⁴⁸ Mais do que isso, com respeito a sua legitimidade social, deve-se admitir que as soluções que às vezes incorporam o ordenamento pecam frequentemente por uma excessiva generalidade⁴⁹ e pela ausência de coerência sistemática⁵⁰, resultado, em ocasiões, de múltiplas intervenções por parte do Poder Judiciário. Nesse marco, as modificações legislativas são constantes⁵¹, e os partidos, e a solução de um ponto em concreto, tendem, em maior ou menor medida, a aumentar as suas fontes de financiamento em vez de fomentar a igualdade de oportunidades para o acesso às funções públicas, proteger a livre formação de opinião dos eleitores na tentativa de evitar que grupos econômicos poderosos exerçam influências sobre as políticas estatais, ou assegurar que os atores políticos sejam independentes na sua atuação.⁵²

2 A Adoção das Medidas de Financiamento Público dos Partidos e a sua Adequação às Atuais Condições dos Sistemas Democráticos

A partir da constitucionalização dos partidos políticos, processo que foi acentuado depois da Segunda Guerra Mundial, teve início a discussão de alguns elementos da regulação jurídica dessas organizações. Um dos pontos que se discutiu exaustivamente foi a forma como os partidos poderiam sustentar os seus gastos frente às mudanças que se produziram na sua relação com a sociedade, considerando aspectos como a diminuição dos afiliados, a profissionalização da política e a flexibilização das ideologias no seu interior.⁵³ Assim, na Europa, preferiu-se privilegiar o financiamento

⁴⁸ WEBER, 1944, p. 303; BURNELL, op. cit., p. 1.

⁴⁹ SCARROW, 2004, p. 653-655. A autora afirma que o argumento de que a regulação do financiamento da política e as suas reformas reflete os interesses dos partidos que estão no poder é válido, mas não ajuda a solucionar a questão, já que não existe consenso sobre o que é estar no poder e pela falta de conhecimento de como os partidos definem os seus interesses quando se trata de financiamento. Em matéria de financiamento, é frequente que os partidos não apoiem a ideia de “quanto mais, melhor”, porque antes de uma reforma não se sabe quem será o verdadeiro beneficiário, embora a tendência seja sempre apoiar a entrada de mais ingressos.

⁵⁰ FISHER & EISENSTADT, 2004, p. 623.

⁵¹ PAJARES MONTOLIO, 1998, p. 33.

⁵² BALMELLI, 2001, p. 24-25.

⁵³ VEGA, 1977, p. 107; OFFE, 1988, p. 65; MAIR, 1997, p. 101-102. Para uma exposição sobre a evolução da tipologia dos partidos, cfr. LOPEZ GUERRA, 1976, p. 92-98, e a comparação entre os pensamentos de Panebianco e Kirchheimer em: PANEBIANCO, 1982, p. 480 e ss. Por sua vez, Martínez Sospedra cita como exemplos de tal evolução aos partidos SPD alemão (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) e o PSF

público⁵⁴ dos partidos políticos. Utilizando o conceito de Blanco Valdés, o financiamento público é definido como “o sistema consistente em outorgar aos partidos subvenções procedentes do Erário do Estado destinadas a cobrir os gastos realizados por eles no desenvolvimento das suas atividades”⁵⁵

O sistema de financiamento público foi adotado primeiramente no Uruguai (1928) e na Costa Rica (1949)⁵⁶, em seguida, na Argentina (1961) e na Alemanha Ocidental (1959)⁵⁷, sendo esta a primeira a moldar tal financiamento em duas partes, uma delas como contribuições destinadas às instituições partidárias com fins não diretamente eleitorais (principalmente as fundações dos partidos), e a outra como reembolso dos gastos de campanha.⁵⁸

No início da legislação específica sobre o financiamento dos partidos políticos, existia certa preferência pela limitação de gastos das agremiações partidárias e dos candidatos, como também pela imposição das restrições sobre algumas contribuições a fim de controlar as diferenças de oportunidades dos partidos.⁵⁹ Também se pretendia evitar que eles dependessem de algum grupo com interesses particulares que não fossem compatíveis com a natureza democrática de um governo representativo.⁶⁰ Posteriormente, constatou-se que tais medidas acabaram sendo puramente paliativas (como é o caso das proibições de alguns tipos de doações e a proibição de alguns doadores, ou a limitação dos gastos ou doações), e começou-se a aplicar medidas de financiamento público dos partidos.⁶¹ Isso significa que o Estado

francês (Parti Social Français). (MARTÍNEZ SOSPEDRA, 1995, p. 5-6).

⁵⁴ BIANCO, 2001, p. 4-5; GIL CASTELLANO, 2001, p. 249.

⁵⁵ BLANCO VALDÉS, 1990, p. 192 (tradução livre). No mesmo sentido, cfr. NASSMACHER, 1989, p. 238; e HOLGADO GONZÁLEZ, 2003, p. 63. Contudo, destaca-se o entendimento de Crespi, de que é necessária uma lei que destine recursos públicos aos partidos para que seja financiamento público. Se não há lei, trata-se de financiamento privado, ainda que sejam recursos do Estado, mas sem disposição legal. (CRESPI, 1971, p. 25-26).

⁵⁶ Zovatto afirma que o financiamento público não foi priorizado no começo da transição política na América Latina, mas que, conforme a importância do tema ia crescendo, também foi ocupando um lugar na agenda política dos países da região, fato que provocou importantes debates sobre as maneiras de tornar as eleições mais justas, com mais transparência na prestação de contas sobre a origem e designação de recursos públicos e privados, e de impedir o tráfico de influências e a corrupção política por parte do crime organizado. (ZOVATTO & FREIDENBERG, 2006, p. 216).

⁵⁷ NASSMACHER, 1989, p. 238; CASTILLO VERA, 1985, p. 64-65.

⁵⁸ NASSMACHER, op. cit., p. 239.

⁵⁹ MEZZETTI, 2009, p. 121.

⁶⁰ CASTILLO VERA, 1986, p. 149.

⁶¹ CASTILLO VERA, op. cit., p. 64 e ss; ALEXANDER, 1989, p. 12-23.

deveria contribuir para o sustento dessas organizações políticas, permitindo que elas cumprissem com as suas funções, embora existam autores que atribuem o surgimento do financiamento público, nos anos 1980, a uma resposta à dominação do dinheiro de origem privada, seu abuso, e às influências privadas nas políticas nacionais.⁶²

A ideia de que o Estado deveria contribuir com o financiamento dos partidos tem a sua origem na visão dos partidos como elementos imprescindíveis dos sistemas democráticos europeus do pós-guerra. A importância conferida aos partidos na democracia, ainda acompanhada da ideia de que os partidos não eram os únicos articuladores da vontade popular, mas que em todo caso eram atores necessários nesse processo, terminou abrindo caminhos ao financiamento público e à regulação da sua organização e atividade na democracia moderna.⁶³

O modelo de financiamento público foi mais difundido no contexto europeu, e as suas razões costumam coincidir nos mais diversos países. São várias as motivações para a utilização de recursos públicos no sustento dos partidos, sendo a primeira a que se relaciona principalmente com a ideia de investimento na democracia como consequência da diminuição dos recursos partidários e da sua renda. Se as campanhas e a política se tornaram mais caras devido à profissionalização dos partidos, elas também deveriam arrecadar mais dinheiro. O forte incremento que sofreram os gastos eleitorais nos anos 1950 e 1960, a partir da necessária utilização dos meios de comunicação de massa⁶⁴, provocou o aumento das necessidades de recursos procedentes de grupos de interesse em troca de vantagens frente ao Legislativo e ao governo, culminando com o surgimento de grandes escândalos de corrupção.⁶⁵ Tratava-se não só de encontrar uma solução para o problema da falta de fundos para afrontar economicamente

⁶² Cfr. ALEXANDER, op. cit., p. 19.

⁶³ BLANCO VALDÉS, 1995, p. 164; BLANCO VALDÉS, op. cit., p. 99. GARCÍA LAGUARDIA, 2006, p. 2.636-2.637.

⁶⁴ Esse fenômeno é consequência da transformação da sociedade em uma "sociedade de informação", onde a *mass media* exerce um poder cada vez mais determinante. Cfr. BLANCO VALDES, 1995, p. 99-100.

⁶⁵ O escândalo Watergate, de Nixon, nos Estados Unidos, pode ser citado como um exemplo. Ainda que envolvesse somente o financiamento irregular de campanhas, esse foi um fato que desencadeou esse processo.

as campanhas, mas também de prevenir novas situações que contribuíssem para deslegitimar o processo democrático.

Assim, o combate ao financiamento irregular e à corrupção se constituiu em um forte estímulo para a adoção de medidas de financiamento público, embora atualmente se saiba e se tenha consciência de que não foi algo bem-sucedido nesse objetivo, não porque não tenha sido uma medida suficiente, mas por ter-se produzido uma crise correlata dos sistemas tradicionais de financiamento – como a considerável diminuição do pagamento das quotas partidárias de afiliados –, incluindo a própria crise do modelo de partidos de massa e as necessidades dos partidos no formato *catch-all* na contemporaneidade.⁶⁶ A paulatina diminuição da afiliação, gerada pela perda de identidade entre cidadãos e partidos⁶⁷ e falta de ideologia por parte das agremiações partidárias⁶⁸, afetou também os sistemas políticos, que foram redemocratizados, pois a súbita legalização desses partidos sem estruturas organizativas razoáveis para cumprir as suas funções públicas (pela sua recente criação, ou porque poucos puderam manter-se estruturados durante longas épocas de repressão política) fez com que fossem introduzidos de maneira muito rápida e talvez pouco reflexiva modelos muito preponderantes de financiamento público nesses países (como no sul europeu)⁶⁹, o que acabou gerando sérias distorções. Os partidos necessitavam de um suporte financeiro para desempenhar o seu papel, sendo o financiamento público direto e indireto uma solução viável, ou talvez a única, na época.⁷⁰

A segunda motivação importante está relacionada com a igualdade de oportunidades, com a justiça e o equilíbrio da competição eleitoral,

⁶⁶ BLANCO VALDÉS, 2001, p. 63-64. Devido à falha do financiamento público em combater a corrupção, existem autores que advogam inclusive pela adoção de um modelo puro de financiamento público e totalmente limitado. Cfr. ESPARZA MARTÍNEZ, 1998, p. 131-132. Neste trabalho, acredita-se que nenhum sistema puro é adequado, considerando que pode causar ainda mais distorções que os sistemas mistos.

⁶⁷ VAN BIEZEN, 2004, p. 706.

⁶⁸ Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, op. cit., p. 24 e VAN BIEZEN, 2003, p. 706.

⁶⁹ O financiamento público foi a solução para as dificuldades econômicas dos partidos em quase todos os países de democracia consolidada, com exceção de Suíça, Nova Zelândia e Reino Unido. Cfr. PIZZIMENTI & IGNAZI, 2011, p. 200.

⁷⁰ VAN BIEZEN, op. cit., p. 705-709.

alcançando principalmente os partidos que não dispunham das mesmas oportunidades que os maiores ou mais tradicionais, ou que não tinham programas partidários que interessassem a determinados setores da sociedade ou interesses estabilizados pelas organizações sociais.⁷¹ A ineficácia das medidas de gastos e contribuições na hora de resolver os problemas de igualdade de oportunidades e da dependência dos partidos dos grupos de interesse⁷² determinou a aposta pelas ajudas econômicas estáveis para democratizar o seu financiamento. O reconhecimento constitucional dos partidos junto ao sistema de subvenções públicas garantiria, ao final, a sua própria função dentro do sistema democrático.⁷³ Por outra parte, com a diminuição da influência do dinheiro privado, igualmente se limitaria o poder de distorção que este tem sobre a democracia.⁷⁴

Também é interessante considerar contextos distintos do europeu quando se analisam as motivações pelas quais se adotou o financiamento público em sistemas políticos de determinados países. No caso dos Estados Unidos, os fundos públicos foram reconhecidos como uma forma de paliar a necessidade de recursos que os candidatos tinham para apresentar as suas ideias ou a si mesmos ante o eleitorado. A ajuda pública também foi pensada para diminuir as necessidades de financiamento por meio de doadores endinheirados, ou de grupos de interesse, minimizando a sua influência excessiva nos partidos. Em relação às primárias, o financiamento público tinha como intenção tornar esse processo mais competitivo, assim como estimular os candidatos a ampliar as suas bases de apoio, buscando um maior número de pequenos contribuintes. Além disso, o financiamento público desempenhou certo papel na fase das primárias em candidaturas

⁷¹ Cfr. BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, p. 192. O autor entende que o financiamento público é uma medida positiva entre um conjunto de medidas de intervenção negativas para alcançar o princípio da igualdade e do pluralismo político.

⁷² MARTÍNEZ SOSPEDRA, *op. cit.*, p. 25.

⁷³ CASTILLO VERA, *op. cit.*, p. 65-66. Entretanto, há justificativas que não se correspondem com um discurso politicamente correto. Há quem entenda que o financiamento público se fundamenta no fato de que o partido que triunfa na democracia deve receber a sua recompensa, já que o seu trabalho é resultado de muitos homens que se dedicam à política. Além disso, pode-se considerar que o financiamento público foi eleito dado que não foi possível encontrar outro meio capaz de garantir o cumprimento das funções conferidas aos partidos políticos. (GALLEGO CASTAÑERA, 1988, p. 38).

⁷⁴ VAN BIEZEN, *op. cit.*, p. 707.

de nomes que não eram muito conhecidos pela sociedade, caso de Jimmy Carter e George Bush que, sem o financiamento público, não estariam em condições de triunfar nas suas respectivas motivações.⁷⁵

No caso da América Latina, com as agremiações partidárias se localizando no centro da política a partir da redemocratização, junto com o encarecimento das campanhas eleitorais (a “mercadotecnia”), com assessores profissionais (algumas vezes profissionais estrangeiros), as pesquisas e os *focus groups*, tudo isso permitiu o surgimento de um financiamento ilegal significativo (já que o importante era conseguir os recursos, sem se importar muito com a sua origem).⁷⁶ Devido a isso, quase todos os países latino-americanos contam com algum tipo de financiamento público, sejam subvenções diretas (recursos e bônus) ou indiretas (como serviços, benefícios tributários, capacitação, etc.).⁷⁷ O modo de distribuição pode ser de duas maneiras: ou combinando uma alíquota para todos os partidos políticos e outra segundo a sua força política, ou integrando a representação parlamentar. Também, na maioria dos países da região, existe um umbral para o acesso às subvenções públicas, sendo que os recursos podem ser entregues na forma de reembolso de gastos ou em duas partes, uma antes das eleições e outra depois, ou tudo previamente.⁷⁸ Tal panorama deixa claro que na região o papel do financiamento público também é importante.⁷⁹

Ante isso, a igualdade de oportunidades entre os competidores está presente como finalidade em quase todos os aspectos que envolvem o financiamento público, por isso se tratará brevemente dela antes de se aprofundar nesse modelo de financiamento.

⁷⁵ ALEXANDER, 1989, p. 95-106.

⁷⁶ ZOVATTO, 2003, p. 11-12.

⁷⁷ Zovatto entende que o financiamento público direto pode ser de três tipos: subvenções de gastos eleitorais; operações permanentes dos partidos; para pesquisa e fortalecimento institucional dos partidos.

⁷⁸ ZOVATTO, op. cit., p. 19.

⁷⁹ Essa comparação entre Europa, EUA e América Latina se reflete no pensamento de Von Beyme, que entende que há duas tradições na atitude de financiar os partidos políticos com recursos públicos: 1) a anglo-saxônica, que objetiva manter a competência no mercado, estabelecendo limites máximos de gastos para os partidos, mas que não estão preparados para uma ajuda direta; 2) a continental, na qual o financiamento público é mais considerado como uma questão social que um assunto jurídico para combater a corrupção e, para isso, se introduz o reembolso dos gastos de campanha eleitoral. (VON BEYME, 1985, p. 204-207).

3 A Igualdade de Oportunidades dentro do Contexto do Financiamento Público – O Problema da Eleição dos Critérios de Acesso e Distribuição das Subvenções Públicas

A igualdade material traduz algo que se alcança de maneira progressiva dentro de um Estado democrático de direito. A dificuldade da sua aplicação reside justamente em determinar quais serão os critérios que devem ser utilizados para concretizar essa igualdade. A democracia é também influência, e os partidos são o instrumento por meio do qual os cidadãos participam da política e a influenciam.⁸⁰ A existência ou ausência de uma regulação do financiamento dos partidos incide diretamente na igualdade de oportunidades porque é um ponto central em um correto funcionamento do sistema democrático.⁸¹

A ideia de igualdade de oportunidades sugere que, dada uma situação de concorrência na qual os participantes sejam distintos entre si, só serão aceitas as vantagens procedentes das características que os diferenciam, sem se considerar as vantagens que procedam do resto das suas características. No campo eleitoral, quem deve decidir o que é ou não é relevante é o legislador eleitoral, já que se deve identificar o que contribui para a participação popular e o que torna falsa tal participação. Tudo isso está conectado com o dever dos poderes públicos de compensar as desigualdades diagnosticadas e identificadas empiricamente.⁸²

Por sua vez, o princípio da concorrência entre os partidos políticos pressupõe não só a garantia da livre concorrência, mas também uma posição neutra do Estado frente a tal concorrência. O Estado, dessa forma, deve distribuir de maneira proporcional, considerando as possibilidades existentes de cada força política, ou seja, tendo em conta que partidos pequenos e novos têm muito mais dificuldades de conduzir uma campanha eleitoral do que os de maior proporção e, portanto, mais poderosos

⁸⁰ MORLOK, 2000, p. 46-47.

⁸¹ LANCHESTER, 1999, p. 128. Como sugestão de leitura, cfr. RIDOLA, 1999, p. 7-19, com uma versão mais atual em RIDOLA, 2000, p. 23-43.

⁸² Cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, 2007, p. 14-15.

economicamente.⁸³ Com isso, se o Estado busca promover verdadeiramente a igualdade de oportunidades, uma das maneiras é elaborar uma normativa de financiamento público que englobe também esses partidos, utilizando critérios que equilibrem as diferenças entre as opções políticas, ou que neutralizem, na medida do possível, a desproporção existente entre eles, com vistas a melhorar a qualidade democrática do sistema.⁸⁴

Existem dois perfis na igualdade de oportunidades. O primeiro se refere ao direito à igualdade na sua origem, ou seja, o Estado deve garantir um ponto de partida igual para todos, de maneira neutra e imparcial, sem uma intervenção direta por respeito ao equilíbrio de forças; e o segundo perfil remete à necessidade de que o Estado atue positivamente em prol da garantia real da igualdade de oportunidades de todos os envolvidos.⁸⁵ Por outro lado, o princípio da igualdade de oportunidades também determina que não é permitido ao Estado operar de forma discriminatória sobre as opiniões políticas, como também sobre a dinâmica das forças políticas em si. Por isso, o Estado tem que ser neutro, estando vedado fazer diferenciações conforme o seu conteúdo, o que impede um nivelamento absoluto de todas as opções políticas que competem.⁸⁶

A liberdade de partidos não é possível sem a igualdade de oportunidades, ainda que seja um fato os partidos serem desiguais na sua integração política, implantação eleitoral, capacidade de mobilização e de organização e nos seus recursos materiais. Assim, tal igualdade pode ser traduzida como uma abertura do processo político pela paridade de tratamento, tolerância, neutralidade dos poderes públicos e relatividade dos valores políticos, que evita a diferença entre partidos grandes e pequenos, de governo e oposição, parlamentares e extraparlamentares.⁸⁷

⁸³ GRIMM, 1996, p. 417.

⁸⁴ Nesse sentido, cfr. GARCIA GUERRERO, 1990, p. 171.

⁸⁵ Cfr. SARTORI, 1999, p. 102-104, e FERNÁNDEZ VIVAS, 2007, p. 291-298.

⁸⁶ Ridola afirma que o Estado deve eleger entre dois tipos de igualdade na competição política, sendo uma a esquemática (em alemão, *skematische*, na sua tradução livre), na qual a igualdade significa um mero fato no qual se desenvolve a competição política; e a proporcional, onde se dá a garantia da mais completa mobilidade de agregação política, com a consequente negação dos mecanismos deformadores da dinâmica dos partidos políticos. (RIDOLA, 1982, p. 84-85).

⁸⁷ GOMES CANOTILHO, 1999, p. 310.

Tendo isso em mente, está claro que a maior incidência da igualdade de oportunidades se produz no financiamento público, tanto direto quanto indireto. A distribuição dos bens públicos entre as forças políticas se torna uma peça-chave para se conseguir um sistema de financiamento justo e mais democrático.⁸⁸ O sistema de financiamento público das campanhas eleitorais foi pensado justamente para neutralizar a capacidade de influência do poder econômico sobre o eleitorado, e isso deixa evidenciado que, sem ações positivas por parte do Estado, somente estará presente a igualdade formal, sendo impossível a igualdade de oportunidades real para todas as forças políticas.⁸⁹ Unicamente a partir de eleições verdadeiramente competitivas relacionadas com certo nível na igualdade de oportunidades se gerará uma decisão democrática mais legítima.⁹⁰ Sem dúvida, se bem que o processo eleitoral somente estará legitimado sob os supostos de igualdade de oportunidades, o sistema de financiamento pode alterar de maneira profunda essa dinâmica.⁹¹

Se é assim, da mesma maneira como a norma sobre o tema pode dificultar a concretização da igualdade e do pluralismo, existe também uma obrigação constitucional de que o Estado promova tais elementos vitais da democracia por meio de ações positivas, isto é, por meio de um sistema de financiamento que realmente favoreça uma maior igualdade ou equilíbrio entre as forças políticas, dotando-as de reais oportunidades de poder e, assim, de concretização do verdadeiro pluralismo político.

Como os competidores eleitorais não são iguais nas suas características, tal fato influencia diretamente as suas possibilidades de triunfo nas urnas. Ou seja, tendo em conta que por meio da igualdade entre os partidos também

⁸⁸ Cfr. RIDOLA, op. cit., p. 85.

⁸⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, op. cit., p. 15.

⁹⁰ Mas não se limita a isso. A igualdade eleitoral está refletida nas disposições sobre a campanha institucional (que não pode influir no voto); na celebração de atos públicos coordenados pelas juntas eleitorais; nos locais para propaganda eleitoral cedidos pelas prefeituras; na proibição de contratação de publicidade eleitoral nos meios de comunicação; na neutralidade informativa e no respeito ao pluralismo político em tais meios; na proibição de que os membros das Forças Armadas, de segurança, policiais, juízes e promotores da Justiça Eleitoral realizem campanha eleitoral; e, finalmente, nas pesquisas eleitorais, junto com a limitação de gastos. Nesse sentido, cfr. GARCÍA GUERRERO, 2007, p. 198-207.

⁹¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, op. cit., p. 17-23; SALGADO, 2010, p. 210 e ss.

se alcança a igualdade de tratamento do direito dos cidadãos, também se deve moldar tal igualdade entre as organizações partidárias para garantir a igualdade de direitos dos cidadãos em participar dos assuntos públicos. Frente a isso, a igualdade de oportunidades não pode significar uma igualdade de tratamento absoluta, que não observe a representatividade de cada força política. Tratar de maneira desproporcional os partidos com um baixo nível de representatividade seria também privilegiá-los indevida e injustificadamente e, ao mesmo tempo, conceder mais vantagens aos cidadãos que tenham escolhido participar da política por meio de um partido pequeno.⁹²

Nesse diapasão, não podem ser entendidas como igualitárias as regras que são exclusivamente paritárias, já que assim se trataria como iguais os que não o são. Aqui se encontra a chave do sistema de financiamento público.⁹³ Em um Estado democrático de direito, os poderes públicos devem remover os obstáculos que impeçam a igualdade real e efetiva, considerando as diferenças existentes na prática e concedendo um tratamento mais adequado aos portadores de tais diferenças.⁹⁴ O Estado deve diminuir o desnível entre as possibilidades de todos os que desejam competir na esfera eleitoral, diminuindo a influência do dinheiro privado, assim como tentando neutralizar alguns efeitos que se relacionam com essa contenda, como a utilização dos meios de comunicação.⁹⁵

Dito isso, um dos maiores problemas que há na legislação sobre financiamento público dos partidos é a decisão sobre quais critérios serão aplicados para o acesso e a distribuição das subvenções, ou seja, ou se financiam todos os partidos que estejam formalmente inscritos como

⁹² SÁNCHEZ MUÑOZ, op. cit., p. 28.

⁹³ CASTILLO VERA, 1990, p. 85-87.

⁹⁴ HOLGADO GONZÁLEZ, 2002, p. 139.

⁹⁵ Peces-Barba considera que a igualdade de oportunidades é uma das facetas mais afastadas da igualdade material, porque não se refere à mencionada distribuição de bens, mas tão somente a que não existam obstáculos no caminho até tais bens, favorecendo a competitividade. Assim, a igualdade fica somente no ponto de partida, e por isso é compatível com uma sociedade desigual. (PECES-BARBA, 1986, p. 161). Por sua vez, Grimm entende que a igualdade de oportunidades brinda os partidos somente com a igualdade formal, o que muitas vezes não significa a neutralidade do Estado, já que as dificuldades disso emanam do fato de o Estado ser também composto pelos partidos. (GRIMM, op. cit., p. 415).

partidos (dentro dos requisitos legais) ou os seleciona a partir de critérios como a representatividade dentro do Parlamento, número de votos (traduzindo-o como um umbral⁹⁶), ou combinando critérios, como o número de votos e de cadeiras. Trata-se de uma decisão crucial que pode afetar todo o sistema de partidos existente, já que alguns critérios favorecem a permanência do *status quo* dos partidos parlamentares e o afastamento dos extraparlamentares, ou favorece o pluripartidarismo dentro do Estado.⁹⁷

Do mesmo modo, pode-se constatar que, com o critério exclusivo do número de votos para o acesso e a distribuição das subvenções públicas, em cada voto que se emite a favor de um determinado partido, o eleitor também está declarando quem é o destinatário eleito para receber as subvenções, recursos estes que são fruto do pagamento de impostos e que integram o orçamento geral do Estado. Todos os eleitores contribuem com esse orçamento. Nada mais justo que deixar que declarem qual opção política deve ser contemplada com tais recursos.⁹⁸ Essa discussão também envolve um eventual favorecimento dos partidos majoritários e minoritários dentro do Parlamento (no caso de haver uma combinação de critérios de representação política, número de votos e um umbral muito alto, distorcido inclusive pela fórmula eleitoral que se utiliza).⁹⁹ Existem países, como os Estados Unidos, que inclusive estabelecem diferenciações entre os próprios candidatos dos partidos majoritários e minoritários.¹⁰⁰ Enfim, muitos países determinam diversos critérios para o acesso aos recursos públicos por parte dos partidos, já que dependem, em grande medida, do desenho institucional

⁹⁶ Nassmacher afirma que, se o sistema tem medidas de financiamento público, deve prestar muita atenção aos partidos pequenos e novos. Assim, o umbral pode ser utilizado como um bom medidor da capacidade de esses partidos serem sérios competitivos e chegarem a certas classes da sociedade. (NASSMACHER, 2003, p. 14).

⁹⁷ Navas considera que o critério que atende à força eleitoral é o mais justo em teoria a ser adotado na distribuição das subvenções que o critério da representação parlamentar, já que permite a um maior número de partidos aceder aos recursos estatais. Contudo, reafirma a exigência de um percentual mínimo de votos para a correta aplicação desse critério eleitoral, deixando em separado os partidos com votação irrelevante. (NAVAS, 1998, p. 462).

⁹⁸ Nesse sentido, cfr. PALLARÉS PORTA, 1999, p. 75 e ss.

⁹⁹ Neste sentido, cfr. SCARROW, 2006, p. 624, onde a autora afirma que um umbral alto favorece a permanência dos mesmos partidos no poder, e um umbral baixo e não distorcido pela fórmula eleitoral pode abrir caminhos para os pequenos partidos e eliminar as agremiações políticas que não se mostram sérias na competição eleitoral.

¹⁰⁰ CASTILLO VERA, 1985, p. 69-71.

adotado por cada um deles. Em todo caso, parece recomendável que se adote um duplo critério para essa distribuição, combinando uma parte fixa a todos os participantes e outra variável em função do número de votos.¹⁰¹

Existem sistemas que se fundamentam basicamente em recursos públicos, como é o caso do sistema espanhol de financiamento de partidos. Os recursos públicos são regidos conforme o rendimento eleitoral (a partir do critério cadeiras/votos), comumente suspeito de desincentivar o pluralismo político. Muitos autores que têm como foco de estudo a política na Espanha consideram aquele sistema de partidos como um pluralismo político moderado¹⁰² ou atenuado, na melhor das hipóteses, no qual formalmente muitos partidos existem e interagem de certa maneira, porém uma escassa proporção deles pode ou consegue definitivamente alcançar o poder,¹⁰³ correspondendo aos partidos majoritários compor um bipartidismo imperfeito¹⁰⁴, em um sistema governo-oposição, sem permanente influência determinante das demais minorias. Dessa forma, a competição eleitoral em nível nacional termina se centrando nos dois maiores partidos, em uma tendência bipolar.¹⁰⁵ Se tal cenário “distorcido” foi determinado em parte pelo sistema eleitoral adotado desde os tempos da transição política ocorrida em 1978, a situação se agrava seriamente quando se conecta o sistema de financiamento de partidos aos resultados desse sistema eleitoral.¹⁰⁶

O financiamento público dos partidos, ainda que tenha os seus inconvenientes, é vital e necessário para a manutenção da democracia atual. Entretanto, quando tal financiamento se embasa na representação proporcional, por si só já deixa de ser razoável.¹⁰⁷ Na verdade, os critérios de

¹⁰¹ PANARA, 2006, p. 199.

¹⁰² Cfr. SARTORI, 1990, p. 168, traduzindo em uma fragmentação sem polarização.

¹⁰³ Cfr. BAR, 1984, p. 139; e TORRES DEL MORAL, 1992, p. 485.

¹⁰⁴ Cfr. VAN BIEZEN, 2003, p. 79.

¹⁰⁵ Cfr. HOPKIN, 2005, p. 13.

¹⁰⁶ O sistema eleitoral espanhol está constituído a partir de circunscrições de baixa magnitude, separados por províncias e baixo a aplicação da fórmula eleitoral D'Hondt, que gera um efeito majoritário no seu resultado e confere estabilidade ao sistema, ainda que isso faça com que se deixe muito estático o sistema de partidos.

¹⁰⁷ PASQUINO, 1982, p. 59.

acesso ao financiamento público não deveriam ser menores que os critérios eleitorais para o acesso às cadeiras, nem tão altos que de fato perpetuem o sistema de partidos.¹⁰⁸ Deve-se pensar que, além dos critérios de acesso ao financiamento, somam-se os critérios eleitorais, justamente porque, de uma maneira ou de outra, os resultados eleitorais serão relevantes para determinar os montantes que se entregam a cada força política. Não se deve abrir o sistema de forma irresponsável porque cada opção política deve ser tratada conforme a sua relevância no espectro político.

Contudo, se o modelo de financiamento público elegeu o critério só de votos, ou um duplo critério excessivamente simplificado de cadeiras/votos, sempre o sistema eleitoral acabará, na prática, sendo determinante absoluto desse sistema de financiamento, e seus efeitos sempre serão amplificados. Se os umbrais para o acesso ao financiamento são ainda menores que os umbrais eleitorais, tal situação conduziria à criação artificial de partidos e, muito possivelmente, a uma maior incidência de corrupção e de outras distorções no sistema, provocando, por sua vez, uma maior fragmentação política com baixa ou nula representatividade da sociedade. Por outro lado, se os critérios de acesso ao financiamento público são muito mais altos que os critérios eleitorais, o efeito imediato será a cristalização do sistema de partidos, com a eliminação de outras opções como alternativas reais de poder. Isso petrifica o sistema existente, gerando no eleitorado uma sensação de impotência frente a tal estrutura. Tal sentimento, uma vez assumido como rotina eleitoral, provoca profundas alterações no comportamento político nos processos eleitorais, como o crescimento do “voto útil”, a abstenção e, posteriormente, a desafetação política, deslegitimando o sistema democrático desde as suas bases.¹⁰⁹

Não existem respostas concretas para esse problema. O duplo critério pode funcionar muito bem em outros contextos – alheios ao caso espanhol – ou talvez neste mesmo, no caso em que se adotem medidas indiretas para mitigar as suas consequências, como poderia ser uma reforma

¹⁰⁸ Cfr. BORRELLO, 2005, p. 391; PANARA, op. cit., p. 198; e PINELLI, 2008, p. 256.

¹⁰⁹ BORRELLO, op. cit., p. 392.

eleitoral. No entanto, estando conectados ao sistema eleitoral, tais critérios não tendem a colaborar com a igualdade (ou a neutralizar as diferenças) na oportunidade dos competidores políticos.¹¹⁰

4 Diferentes Aplicações do Financiamento Público dos Partidos e Algumas das Possíveis Consequências

Há muitos fatores que podem ser ponderados na aplicação de medidas de financiamento público. Primeiramente, pode-se indicar a procedência dos fundos, já que podem envolver o orçamento do Estado (como ocorre na maioria dos países que utilizam esse tipo de financiamento), ou podem vir de um fundo criado especialmente para esse fim, como é o caso dos EUA ou do Brasil. No caso de provir diretamente do orçamento do Estado, cabe acrescentar aqui a necessidade de combinar essa origem com um critério correspondente de atualização monetária, para que se evite que os valores estabelecidos na lei se tornem obsoletos, como também para impedir o possível abuso por parte dos partidos no aumento desse montante, dada a sua posição dentro do Estado.

Outra questão determinante afeta os níveis estatais que devem ser financiados pelos recursos públicos, ou seja, se as subvenções devem ser concedidas às sedes centrais dos partidos, ou se também devem ser distribuídas em nível estadual ou municipal, dependendo da organização do país do qual se trata. Tal decisão se vincula ao grau de centralização que têm os partidos, já que, se se optar por distribuir as subvenções em nível nacional ou federal, produzir-se-á um grau de centralização maior, condizente, em maior medida, com uma forte hierarquização partidária.¹¹¹ No entanto,

¹¹⁰ Cfr. VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 218.

¹¹¹ Embora não se trate de uma afirmação absoluta, porque a dependência dos recursos públicos vem geralmente associada com a centralização destes na sede central dos partidos, existem autores que pensam que a existência de financiamento público é uma condição, ainda que não suficiente, para se provocar a centralização de recursos. Nesse sentido, cfr. PIZZIMENTI & IGNAZI, *op. cit.*, p. 215; e CASTILLO VERA, 1985, p. 73. Nassmacher entende que o financiamento público pode contribuir para a diminuição da democracia interna nos partidos, mas que a noção de oligarquia vem de muito antes da própria ideia de financiamento público. (NASSMACHER, 1989, p. 250). Carreras Serra entende que, além do problema da dependência do dinheiro no financiamento entre os membros dos partidos, pode ser que alguém com um cargo diretivo superior tenha influência para conseguir um grande volume de recursos, ou

a decisão de distribuir o financiamento em nível estadual, provincial ou municipal também pode gerar uma independência exagerada das subseções, criando fortes divisões internas, instabilidade partidária, etc. O problema foi discutido em muitos países – e aqui se cita novamente o caso espanhol – sem que fosse traduzido em uma alteração normativa. De fato, da mesma forma que a própria democracia interna não é detalhadamente regulada ou abordada na legislação, teme-se que esse certo grau de autonomia dos níveis que não sejam os centrais dos partidos acabe por ter consequências graves não somente no sistema de financiamento. Devido a isso, na Espanha, a distribuição é centralizada, fortalecendo a hierarquia interna das agremiações partidárias.

Assim, julga-se conveniente que se utilize um critério razoável a fim de equilibrar a relação entre os distintos níveis territoriais de organização nos partidos, concedendo a eles certa independência, sem que isso tenha consequências indesejáveis para o sistema político.¹¹²

Outra questão é que, geralmente, os recursos podem ser utilizados discricionariamente, como também pode ser que haja determinados recursos finalistas, como é o caso das subvenções para fundações e associações conectadas aos partidos. Além disso, podem articular-se mediante reembolso ou contribuição aos gastos eleitorais, podendo ser o momento da entrega da parte correspondente ao partido anterior ou posterior às eleições, como o é na maioria das legislações, já que a distribuição dos recursos depende muitas vezes dos resultados das urnas. Entretanto, também existe o adiantamento de valores, embasados no resultado eleitoral anterior de cada partido. A opção por um momento ou outro na entrega das subvenções

no seu cargo orgânico que ele administra os ingressos dentro do partido seja mais influente que um cargo superior, gerando um modelo indevido de funções e de poder interno, que distorce as regras democráticas contidas no estatuto. (CARRERAS SERRA, 2004, p. 106-107).

¹¹² Robert Michels, um dos grandes precursores da literatura sobre os partidos, já havia escrito em 1915 sobre a grande influência do dinheiro dentro das organizações partidárias. Ainda que a sua ideia principal fosse afirmar que os partidos se configuravam como agremiações sempre tendentes à oligarquização, o autor indicou que muitos aspectos poderiam contribuir para isso, e um desses aspectos era a centralização dos recursos partidários, fato que isolava os dirigentes dos partidos, tanto dos seus parlamentares quanto dos demais membros, das pequenas cúpulas partidárias da sede central. Nesse sentido, cfr. MICHELS, 1996, p. 155 e ss.

deve ter em conta que, se a entrega dos recursos se dá depois dos processos eleitorais, prejudicará os partidos recentemente criados, menos dotados economicamente, em princípio, e com menor capacidade creditícia frente às instituições financeiras. Por outro lado, a entrega posterior dos recursos, com natureza de reembolso, tem efeitos positivos sobre o controle dos gastos das formações políticas, a fim de que estas sejam transparentes nas suas contabilidades, constituindo um incentivo para que os partidos mantenham contabilidades permanentes e detalhadas de ingressos e gastos.¹¹³

Dependendo do sistema em que se insiram, as medidas de financiamento público podem alcançar os partidos e candidatos, ou ambos, e isso se relaciona diretamente com a dicotomia existente entre o modelo estadunidense e o europeu. Caso se financiem somente os partidos políticos, os candidatos serão dependentes deles, o que não ocorre no caso contrário, que confere ao candidato muita autonomia e independência.¹¹⁴ Junto a isso, outro problema consiste em decidir quais são as atividades dos partidos que devem ser objeto de financiamento público, ou seja, se serão financiadas somente as atividades eleitorais (também denominadas pela doutrina de “extraordinárias”), ou se financiarão também as atividades intereleitorais (conhecidas por “ordinárias”). Tal decisão se relaciona em grande medida com a concepção que se tenha dos partidos políticos e da sua natureza jurídica. Isto é, caso se decida financiar as atividades partidárias não eleitorais, isso significa também reconhecer que os partidos têm muito mais funções do que a eleitoral (que seria o mesmo que admitir que a função de formação da vontade popular é algo constante e não isolado no processo eleitoral), e que o desequilíbrio econômico que existe entre os partidos também não pode se reduzir aos períodos eleitorais, mas que é permanente.¹¹⁵ Nesse sentido, também se pode entender que o financiamento das atividades ordinárias permite aos partidos continuar com os seus trabalhos de maneira permanente,

¹¹³ ZOVATTO, 1998, e ZOVATTO, 2003, p. 38-39.

¹¹⁴ CASTILLO VERA, 1985, p. 66-67. Como é conhecido, nos EUA, o sistema é personalista, ou seja, o protagonismo político é do candidato, por isso o financiamento público daquele país privilegia os candidatos, algo que não ocorre na Europa. Considerando ambos os sistemas, Williams afirma que, sob os padrões alemães, os dos EUA são vazios e frágeis. Já sob os padrões estadunidenses, os partidos alemães são excessivamente fortes e “criaturas” do Estado. (WILLIAMS, 2000, p. 205).

¹¹⁵ CASTILLO VERA, op. cit., p. 68-69.

não se centrando somente nas eleições.¹¹⁶ A decisão de financiar somente as atividades eleitorais dos partidos políticos está relacionada com argumentos ligados à possível dependência dos partidos frente ao financiamento estatal completo, o qual comprometeria a sua liberdade de ação nas sociedades; e com a interferência estatal dentro do marco dos partidos, algo que se vê com bastante receio.¹¹⁷

Finalmente, há também que se optar pela combinação do financiamento público com outras medidas, como a proibição dos meios de financiamento privado, limitações de gastos eleitorais ou das próprias subvenções estatais.¹¹⁸ Trata-se de uma questão diretamente relacionada com o encarecimento das campanhas eleitorais e com o equilíbrio entre o financiamento público e o privado, tentando que o financiamento público seja substitutivo do privado irregular, quando, na verdade, costuma ser complementar, já que, quando os partidos sentirem a necessidade de mais recursos, provavelmente não hesitarão em recorrer às fontes obscuras para completar o seu orçamento.¹¹⁹

As consequências da aplicação desse modelo de financiamento sobre o sistema de partidos são de considerável importância¹²⁰, e se destacam aqui cinco delas.¹²¹ Pode ser que os partidos fiquem menos dependentes das

¹¹⁶ VON BEYME, 1986, p. 272-273.

¹¹⁷ CASTILLO VERA, op. cit., p. 69. Considerando isso, Santaolalla atesta que os que se posicionam a favor do financiamento público consideram os partidos como entidades híbridas, já que estes seriam associações privadas e em períodos eleitorais adotariam um perfil de órgão de Estado, o que justificaria o seu financiamento público para custear os seus gastos eleitorais. (SANTAOLALLA, 1977, p. 169). Com opinião contrária, cfr. VON BEYME, op. cit., p. 267-270.

¹¹⁸ CASTILLO VERA, op. cit., p. 74.

¹¹⁹ BLANCO VALDÉS, 2001, p. 56.

¹²⁰ Argandoña indica três possíveis problemas na aplicação do financiamento público: que seja insuficiente, que segundo o seu ponto de vista é o menos provável, mas que pode prejudicar a liberdade de expressão dos partidos; que seja excessivo, que seria o mais provável, porque são os próprios partidos os que legislam; e que seja excessiva, mas ao mesmo tempo seja insuficiente, justamente pelo aumento de seus gastos e das campanhas eleitorais nos seus diferentes níveis, as suas estruturas permanentes, a falta de rendimento dos recursos utilizados nas campanhas e também porque, se um partido gasta "x", o seu concorrente terá que gastar "x+y", sem que isso se plasme em um benefício real. (ARGANDOÑA, 2001, p. 5-6).

¹²¹ Embora sob outros pressupostos científicos, Nassmacher afirma que uma análise empírica do impacto do financiamento público nos sistemas de partido está relacionada com conceitos como participação, legitimação, identificação, centralização e burocratização. Também, o termo "petrificação" do sistema para o autor se refere à ausência de mudanças no sistema. Contudo, está claro que a competição política entre partidos em relação ao financiamento público favorece mais os partidos maiores que os menores.

doações privadas ou, inclusive, das próprias quotas dos afiliados e dos apoios dos simpatizantes, ou seja, o modelo afeta tanto partidos de perfil mais liberal e burguês (livrando-os da dependência de doações de empresas e organizações patronais e profissionais) quanto partidos socialistas (tornando-os independentes das quotas de afiliados e contribuições de simpatizantes), ainda que atualmente não seja propriamente assim pelo baixo nível de afiliação existente e pela própria ausência de fatores diferenciadores de sua ideologia. O financiamento público pode também afastar a cúpula do partido da sua base de apoio formada pelos afiliados e pode ser que fomente a oligarquização do partido, diminuindo o interesse por captar novos membros, como também o peso dos afiliados dentro das suas estruturas. Porém, ao contrário, limita a influência do dinheiro proveniente dos grandes poderes privados sobre os partidos e permite uma maior igualdade entre partidos relevantes no sistema.

Contudo, há efeitos do financiamento público sobre os partidos no ordenamento jurídico, considerando que eles são, em parte, de natureza jurídica privada. Dentro de uma perspectiva liberal ou individualista, o financiamento público acaba por alterar o estatuto dos partidos, já que estes perdem, de certa forma, a sua condição de associações privadas e passam a ser, na prática, uma instituição pública com base associativa, que exerce funções e tarefas de perfil público. Devido a isso, criticaram-se com dureza as subvenções públicas concedidas aos partidos.¹²²

Frente a isso, permanece a dúvida sobre se as razões que antes justificavam a adoção de medidas de financiamento público ainda têm validade jurídica e prática ante a democracia moderna.

Existem duas dimensões dessa petrificação: a estabilidade dos partidos existentes, se comparados um com o outro; a cristalização, que se traduz na falta de oportunidades para os novos partidos políticos entrarem no sistema. (NASSMACHER, op. cit., p. 248). Como exemplo disso, o autor cita o caso do Partido Verde da Alemanha, que conseguiu superar o umbral de 0,5% dos votos para aceder aos subsídios públicos, e desde então tem crescido significativamente no espectro político alemão.

¹²² MARTÍNEZ SOSPEDRA, op. cit., p. 30-31. O autor sustenta que a “publicação” dos partidos é um processo sem retorno, já que acaba reduzindo invariavelmente a complexidade social que a própria política tenta conciliar na sociedade. Por sua vez, Ramón Rollón atesta que o maior dilema é como conciliar a equidade com a independência dos partidos do Estado. (RAMÓN ROLLÓN, 1998, p. 327-329). Van Biezen e Kopecky conseguiram diagnosticar certa dependência por parte dos partidos dos recursos públicos, mas esclarecem que isso não significa que outros tipos de recursos se tornaram irrelevantes, ainda que seja claro que as subvenções públicas são mais relevantes que outras fontes. (VAN BIEZEN & KOPECKY, 2007, p. 238-239).

5 A Validade da Fundamentação do Financiamento Público dos Partidos Políticos

A aplicação do financiamento público sempre estará marcada por uma forte polêmica e divide as opiniões doutrinárias.¹²³ Os argumentos a favor se centram na importância dos partidos na democracia e, portanto, o financiamento público seria uma garantia do cumprimento das suas funções dentro da própria democracia, livrando os partidos da utilização do financiamento irregular ou ilegal, sem afetar a sua independência.¹²⁴ Também se aborda a garantia da igualdade ou pelo menos da diminuição das desigualdades existentes dentro da competição eleitoral entre os partidos, facilitando, inclusive, a atuação de um regime de controle mais eficaz¹²⁵ que não facilite a dependência do Estado com medidas que excluam o risco de influências políticas a partir de critérios claros.¹²⁶

Os argumentos contra o financiamento público se centram, antes de qualquer coisa, na crítica à real fundamentação da necessidade desse tipo de financiamento.¹²⁷ Tais argumentos insistem no fato de que tal modelo somente atende aos interesses dos partidos, petrificando o sistema de partidos e dificultando o surgimento de novas forças políticas, o que rompe com a igualdade de oportunidades.¹²⁸ Tampouco se elimina a desigualdade

¹²³ Para um panorama geral cfr. VON BEYME, 1985, p. 207-209 e NASSMACHER, 2003, p. 8.

¹²⁴ Nesse sentido, cfr. CONTRERAS CASADO, 1994, p. 79-84; PAJARES MONTOLIO, op. cit., p. 29-32; MORLOK, op. cit., p. 47; FERREIRA RUBIO, 2005, p. 8-10. Contudo, para Ariño Ortiz, os cidadãos não deveriam ser obrigados a contribuir com os partidos por meio dos impostos, por isso o sistema deveria ser opcional, como é para a Igreja Católica em alguns países, deixando que o cidadão decida se quer doar recursos aos partidos ou não. (ARIÑO ORTIZ, 2009. p. 21-22).

¹²⁵ MORODO & MURILLO DE LA CUEVA, op. cit., p. 165-166; GARCIA DE MORA & TORRES DEL MORAL, 2003, p. 182. Por outro lado, Burnell entende que o financiamento público pode ser um "cavalo de Troia" que permita a direta intervenção e o controle estatal dos partidos políticos. (BURNELL, op. cit., p. 8).

¹²⁶ MORLOK, op. cit., p. 50-51; ZOVATTO & ARGANDOÑA, op. cit., p. 4.

¹²⁷ Nesse sentido, cfr. FERNANDEZ-LLEBREZ, 2003 (¿). p. 191, que entende que as razões que fundamentavam o financiamento público já não se mantêm mais nos dias atuais.

¹²⁸ Cfr. GARCIA DE MORA & TORRES DEL MORAL, op. cit., p. 182-183 e CARRERAS SERRA, op. cit., p. 106, que destaca que o voto dos partidos majoritários é essencial para a aprovação de leis de que eles mesmos são beneficiários. Já sob o ponto de vista de Nassmacher, os subsídios estatais não significam necessariamente um impacto negativo sobre a afiliação massiva, inclusive quando é considerado como o principal ingresso dos partidos políticos. Tais subsídios, segundo o autor, também não são a razão para a cristalização do sistema de partidos, porque todos os subsídios fomentam de alguma maneira essa petrificação, ainda mais se se considera que os partidos europeus foram tidos como consolidados antes mesmo da instituição do financiamento público, sem interferir na volatilidade do eleitorado. (NASSMACHER, op. cit., p. 134). Em sentido contrário, cfr. PIERRE et al., op. cit., p. 14-21, onde os autores

existente entre os partidos grandes e pequenos, embora todos sejam beneficiários das subvenções públicas, e também prejudica a democracia interna dos partidos, já que o sistema tende a cristalizar as estruturas de direção.¹²⁹

Por outra parte, os mecanismos de controle restam em grande medida ineficazes ao atribuir em grande parte ao Parlamento a capacidade de sancionar indiretamente eventuais violações das leis de financiamento (como antes ocorria no caso espanhol, dada a ausência dessa competência no Tribunal de Contas, na sua função de fiscalização, antes da aprovação das leis ordinárias nºs 8/2007 e 5/2012). Entretanto, a consequência mais relevante é uma eventual dependência dos partidos das subvenções estatais¹³⁰, provocando um aumento de gastos que, além disso, contribui para a sua indiferença frente ao seu escasso enraizamento na sociedade. Não se consegue tampouco eliminar a corrupção por meio do financiamento irregular ou ilegal¹³¹ e colabora para gerar um gasto desproporcional e muitas vezes pouco responsável dos recursos, já que as subvenções estarão garantidas de todos os modos.¹³²

Na última década, se formou certa hegemonia desse modelo em diversos países, mas muitos autores julgam que, na verdade, era somente um meio para preservar o *status quo* dos partidos.¹³³

Ante todas essas críticas, há quem ressalte que tais posicionamentos, no fundo, partem de uma concepção privatista dos partidos, ou seja, que veem as agremiações como associações privadas cujo sustento por todos os contribuintes não se justifica, já que tenderiam a defender os fins mais concretos dos grupos sociais que representam.¹³⁴ Por isso, o financiamento

concluem que não há evidências suficientes da dependência dos partidos das subvenções públicas, muito menos da petrificação do sistema.

¹²⁹ Neste sentido, GARCÍA VIÑUELA, 2009, p. 90.

¹³⁰ PIZZIMENTI & IGNAZI, op. cit., p. 218 e ss.

¹³¹ Como contraposição a essa afirmação, cfr. KRISTÍN BIRNIR, 2010, p. 29-49.

¹³² Nesse sentido, cfr. AA. VV., 1994, p. 89; ZOVATTO, 1998; ALBERTO CORDERO, 1999, p. 397 e MORODO & MURILLO DE LA CUEVA, op. cit., p. 168-169.

¹³³ Também cfr. CARRERAS SERRA, op. cit., p. 110; FISHER & EISENSTADT, op. cit., p. 621; FERNANDEZ-LLEBREZ, op. cit., p. 191 e PIZZIMENTI & IGNAZI, op. cit., p. 225-227.

¹³⁴ SANTAOLALLA, op. cit., p. 168.

público seria o responsável pelo afastamento entre os partidos e a sociedade, algo que unicamente se evitaria se tais organizações continuassem a depender dos cidadãos, se eles se mantiverem como canal de comunicação entre a sociedade e o Estado. O financiamento público não pode englobar a totalidade da necessidade financeira dos partidos, que devem se esforçar para conseguir outras fontes de recursos.¹³⁵

Focando nas democracias modernas, pensa-se que o maior risco que existe é a evolução dos partidos a um modelo de cartel. A consequência, para o sistema político em geral, desse comportamento por parte dos partidos se reflete não somente na fragilidade dos próprios partidos, mas também na própria democracia como sistema político. Trata-se de uma sequência que parte do financiamento público desmedido a favor dos partidos e que acaba no Parlamento como sinônimo da atuação partidária, e não como centro de decisões políticas. No fundo, esta é a preocupação inversa à da estatalização dos partidos, já que seriam os partidos a monopolizarem o Estado. Embora não existam sistemas puramente públicos de financiamento, tanto de partidos quanto de candidatos (o que não é sequer factível), o financiamento público em grandes proporções pode gerar tantos ou mais danos à democracia que o dinheiro privado na política.¹³⁶

Entretanto, é importante ter em mente que, uma vez que se adotem mecanismos de financiamento público a partir do orçamento do Estado, é praticamente impossível suprimi-los.¹³⁷

6 O Desequilíbrio entre o Financiamento Público e o Privado e as suas Consequências

Se a chave da legislação sobre o financiamento dos partidos é encontrar o justo equilíbrio entre as medidas de financiamento público

¹³⁵ Cfr. ALBERTO CORDERO, op. cit., p. 382 e MORLOK, op. cit., p. 51-52.

¹³⁶ Ainda que a análise de Sorauf seja dos anos 1990, serve para destacar que o financiamento público já não é mais considerado tão positivamente como antes, algumas vezes até considerado prejudicial. Cfr. SORAUF, 1992, p. 153 e ss.

¹³⁷ Cfr. VON BEYME, 1986, p. 272; PAJARES MONTOLIO, op. cit., p. 33 e NASSMACHER, 2003, p. 33.

e privado, também é lógico que não se trata de uma tarefa que se consiga facilmente, nem que se possa generalizar a muitos supostos, nem a distintas situações temporais dentro do mesmo ordenamento.

De uma perspectiva teórica, o modelo de financiamento público de partidos tende à igualdade de oportunidades entre os competidores, que depende da capacidade de restrição da influência dos recursos privados. E é aqui que os debates estão centralizados nos modelos privado e público, bem como na sua capacidade de ir contra as circunstâncias da moderna democracia: o aumento da demanda de recursos econômicos. Além disso, o modelo eleito também atende à separação existente entre o poder ou a forma de governo e o sistema de partidos. Quando tais agremiações são “semiestatais”, é importante que desempenhem funções não menores também nos períodos entre as eleições. No entanto, em regimes presidencialistas, não é esse o caso, porque os partidos servem principalmente aos propósitos eleitorais na campanha presidencial.¹³⁸

O comum é que se produza um desequilíbrio entre esses modelos “ideais”, provocando ao longo do tempo distorções que podem marcar profundamente o sistema democrático. Por isso, o aconselhável é que, no momento da elaboração da legislação sobre a matéria, se observem alguns princípios básicos. O primeiro princípio é o da subsidiariedade, que significa que o Estado atua por meio da população representada pelo corpo eleitoral, sendo auxiliado pelos partidos nessa tarefa, o que não significa dizer que os partidos substituem a vontade popular. Assim, os modelos de financiamento da política influenciam determinantemente na representação dos grupos sociais no governo. E como compete aos cidadãos evitar que o sistema de partidos não implante dentro do sistema uma classe política totalmente autônoma, o Estado reconhece aos partidos um papel intermediário entre a agremiação e a sociedade, favorecendo o bom funcionamento do sistema. É nessa intermediação que deve se centralizar o combate à corrupção.

¹³⁸ SMILOV, 2002, p. 328-329.

O segundo princípio é o da concorrência, concebido como síntese entre a liberdade e a igualdade. Como situação de referência, consiste em uma confrontação livre e completa de todos os agentes presentes em um sistema político, ainda mais no processo eleitoral, para eleger livremente entre as opções oferecidas a determinados representantes. Para o financiamento da política, o princípio é importante porque busca limitar o “poder privado” e seus efeitos negativos e promover o pluralismo do debate e a competição política.

O terceiro princípio é o da transparência, fundamental para o funcionamento do Estado, pois permite um controle do sistema. A transparência pode colaborar para recuperar a confiança da opinião pública e é indispensável para o controle dos representantes políticos. De igual forma ajuda a expressar melhor a vontade popular, como também a sua formação. E finalmente o princípio do combate à corrupção, que se alia com o princípio da dignidade das eleições, legitimando todo o processo democrático.¹³⁹

Ainda, deve-se evitar que tal sistema de financiamento seja utilizado como uma arma poderosa para a exclusão dos partidos minoritários ou para provocar a concentração dos recursos nos partidos majoritários e nos que têm maior êxito nas urnas, com o objetivo de estrangular economicamente as opções políticas menores.¹⁴⁰ Na verdade, tal modelo deveria compreender um conjunto de regras que fomentem a criação e o desenvolvimento dos partidos representativos, envolvendo a sociedade em uma verdadeira medida de discriminação positiva para a diminuição das diferenças existentes entre as forças políticas e a promoção da legitimidade democrática das instituições representativas.¹⁴¹

Embora sem uma conexão direta, o sistema de financiamento tampouco pode gerar fragmentação no governo. É conhecido o fato de que

¹³⁹ BALMELLI, op. cit., p. 349-372; NASSMACHER, op. cit., p. 5; 9-13.

¹⁴⁰ Cfr. WARE, 1998, p. 243. O certo é que o papel das minorias é de extrema importância em qualquer sistema de partidos. Elas têm um papel essencial de agregar a demanda política que não é reconhecida pelos majoritários e, quando são excluídas, acabam deixando essas demandas desarticuladas, o que gera inclusive uma discriminação que envolve o direito de participação política entre os cidadãos. (GAMBINO, 1977, p. 149-152).

¹⁴¹ Nesse sentido, cfr. GIL CASTELLANO, 2001, p. 219-220.

tal sistema deve coadjuvar com o pluralismo político, base da democracia. Contudo, o pluralismo político não significa sempre a existência de fragmentação política e a ingovernabilidade¹⁴², mas a inexistência de algum umbral para o acesso às subvenções públicas deixa o sistema de partidos excessivamente aberto e muito vulnerável aos partidos criados somente para obter recursos públicos e colaborar com o crescimento da corrupção. A fragmentação desmedida pode representar, muitas vezes, um pluralismo fictício, no qual não existam interesses realmente diversificados e, por sua vez, geram um aumento no custo da manutenção de um sistema de partidos complexo, mas que não contenha diferenças substanciais ao ponto de cumprir com a função de articular as demandas sociais mais variadas.¹⁴³

Deve-se pensar também que o financiamento público dos partidos não foi idealizado somente para garantir a existência de diferentes opções políticas que compõem o governo, mas também para possibilitar a oposição dos partidos minoritários.¹⁴⁴ Os partidos pequenos devem ter uma real possibilidade de receber os recursos públicos, a fim de que se possibilite sua participação na competição eleitoral com alguma previsão de sucesso.¹⁴⁵ É por isso que geralmente se argumenta que a barreira eleitoral deve ser baixa, permitindo a abertura do sistema de partidos.¹⁴⁶ Um sistema composto por diversos partidos não funciona bem unicamente com uma competência real, por meio de competidores com reais possibilidades de triunfo, mas também devido à existência de uma competência tida como “virtual”, que faz com que os partidos “de governo” saibam que, se não realizam corretamente as suas funções, podem perder a sua quota no poder em benefício de forças políticas que não conseguiram representação substantiva anteriormente¹⁴⁷,

¹⁴² A fragmentação partidária pode ter muitas causas, sem que sempre signifique uma polarização ideológica. Pode ser que existam, por sua vez, muitos partidos que são expressões dos extratos sociais, mas que não haja um conflito ideológico entre eles, diminuindo importantemente a relevância da fragmentação presente. (BARTOLINI, 1988, p. 235-236).

¹⁴³ PASQUINO, op. cit., p. 51.

¹⁴⁴ BLANCO VALDÉS, op. cit., p. 199.

¹⁴⁵ SANTAOLALLA, op. cit., p. 177.

¹⁴⁶ Se um partido não é capaz de estabelecer e manter laços entre a sociedade civil e os políticos que decidem em nome do povo que eles representam, o partido por si só desaparecerá. (NASSMACHER, op. cit., p. 3). É por isso que a estabilidade política não pode ser privilegiada frente aos princípios constitucionais, sob pena de comprometer a própria democracia. Nesse sentido, cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, op. cit., p. 231.

¹⁴⁷ Cfr. MORLOK, op. cit., p. 52.

ou que refletiria um verdadeiro pluralismo e uma verdadeira realização da democracia, e com isso deve colaborar o sistema de financiamento.¹⁴⁸

O que se deve ter em mente é que o financiamento público não produz corrupção, mas também não a impede. Ocorre o mesmo com o financiamento privado, que mais gera corrupção do que a reduz, se não vem acompanhado de medidas que diminuam o seu impacto.¹⁴⁹ A saída é o financiamento misto, mas se não bem equilibrados um e outro, os efeitos colaterais podem ser de destacada importância.

7 Predomínio do Financiamento Público e as Mudanças na Dinâmica Partidária – Partidos-Cartel?

A teoria dos partidos-cartel elaborada por Katz e Mair¹⁵⁰ é uma das que até agora geram as maiores polêmicas dentro do financiamento de partidos. Não se trata somente de constatar uma eventual – e quiçá quase certa – evolução dos partidos *catch-all* ao modelo de cartel, mas também de reconhecer que os partidos já não se encontram na mesma medida separados do Estado como estavam anteriormente, ou pelo menos como se desejaria que eles estivessem.¹⁵¹

É uma condição da existência dos partidos-cartel a presença de medidas de financiamento público de forte impacto. Contudo, não é correto afirmar que a teoria dos partidos-cartel é geral e aplicável a todos os casos em que existem medidas de financiamento público. Essa consequência não é automática, mas é correto que casos assim são mais comuns em países que têm uma transferência considerável de recursos públicos para os partidos.¹⁵² O que é evidente é que a oligarquização dos partidos originou-se

¹⁴⁸ Nesse sentido, cfr. GUNTHER; RAMÓN MONTERO; BOTELLA, 2004, p. 223; e GARCÍA VIÑUELA, op. cit., p. 89.

¹⁴⁹ Nesse sentido, cfr. VILLORIA MENDIETA, op. cit., p. 212.

¹⁵⁰ Cfr. KATZ & MAIR, 1995, p. 5-28. Versão em espanhol: KATZ & MAIR, 2004, p. 9-42.

¹⁵¹ Deseja-se destacar aqui que existe uma aproximação dos partidos e do Estado a partir da maior dependência que se tem dos recursos públicos atualmente, fazendo com que as suas bases sociais se tornem frágeis, inclusive devido ao forte envolvimento de tais recursos (POGUNTKE, 2006, p. 105).

¹⁵² Esse esclarecimento é necessário porque há casos em que se conseguiu evitar tal resultado. Não se pode generalizar e pensar que todos os sistemas que contam com medidas de financiamento público terão, automaticamente, um sistema de partidos-cartel. Na Alemanha, os partidos têm resistido a esse

em organizações estruturadas e com garantia de financiamento público. A burocratização de tais associações gera um custo crescente, que se reflete no seu financiamento ordinário, também crescente. Porém tal processo se produz ao mesmo tempo em que existe o declínio de outros meios de financiamento e a necessidade da presença do *marketing* na política. Isso favorece ou abre a possibilidade da existência do comportamento de cartel típico, dificultando a divisão das subvenções com outras opções políticas distintas das beneficiadas pelo sistema. Além disso, os partidos que se beneficiam também não prestam contas e entram em acordos mútuos para se protegerem. Os votantes, contudo, não têm opções de mudança e algumas vezes acabam se desinteressando da política como um todo.¹⁵³ Ou seja, com o surgimento dos partidos *catch-all*, muitos dos seus problemas afetaram o próprio sistema de partidos como um todo.¹⁵⁴

Devido ao incremento constante das subvenções públicas para gastos ordinários, os partidos beneficiados contam com mais recursos (tanto materiais quanto humanos) para competir melhor em outras áreas, como a pré-campanha. Isso os mantém sempre à vista do público e competir com esse tipo de gasto é muito mais difícil do que competir em campanhas eleitorais, já que a implantação social dos partidos subvencionados também desempenha um importante papel na formação da identidade partidária.¹⁵⁵

Nem todas as implicações do financiamento público dos partidos para a distribuição de poder entre eles são claras e, como se sabe, geram um forte debate. Em teoria, as subvenções têm sido introduzidas para proteger os representantes da pressão dos grupos interessados em comprar influência política e para aumentar a responsabilidade dos líderes dos partidos em relação aos votantes e simpatizantes. Entretanto, na prática, o financiamento

padrão de comportamento e têm buscado construir bases sociais sólidas, havendo inclusive casos de partidos novos que têm tido um bom rendimento eleitoral e que têm crescido no Parlamento. Por isso, trata-se de uma teoria muito controversa e muito debatida no plano empírico. Assim, cfr. MELCHIONDA, 1997, p. 126-128; NASSMACHER, 2001, p. 191-192; CASAS-ZAMORA, op. cit., p. 53; e POGUNTKE, op. cit., p. 120-121.

¹⁵³ VILLORIA MENDIETA, op. cit., p. 206.

¹⁵⁴ Cfr. KATZ, 1996, p. 120.

¹⁵⁵ GARCÍA VIÑUELA, op. cit., p. 80.

público parece ter contribuído para a concentração do poder nas mãos de líderes partidários nacionais, fazendo-os menos sensíveis em relação à necessidade de algum enraizamento social e frente ao eleitorado em geral, como também tem favorecido essa nova forma de organização partidária em cartel entre as elites.¹⁵⁶ Ligado a tudo isso, a democracia com os partidos organizados em cartel não é mais vista como uma possibilidade de sucessivas mudanças políticas e sociais, mas como um mecanismo para a estabilidade do sistema, sendo as eleições uma parte disso.¹⁵⁷

Não obstante, existem estudos que demonstram que a conexão entre os partidos organizados em cartel (ou seja, reforçados pela sua oligarquização e que detêm uma grande parte dos recursos públicos transferidos pelo Estado) com os grupos de interesse tem diminuído significativamente. Com os partidos *catch-all*, os grupos de interesse tinham mais espaço na agenda política, como também mais força e influência nas finanças destes. Agora já não se trata tanto disso, mas da existência de uma conexão fragilizada pela necessidade não tão acentuada atualmente de tais organizações partidárias dos recursos privados desses grupos. O mesmo ocorre com os canais de apoio social dos partidos, mas não a sua extinção.¹⁵⁸

Como exemplo desse modelo teórico, poder-se-ia pensar no caso espanhol¹⁵⁹, que não conseguiu evitar os perniciosos efeitos provocados pela adoção dos fortes subsídios públicos na política. Os partidos não souberam renunciar a alguns dos benefícios obtidos nas sucessivas regulações, e agora isso se mostra mais difícil, senão impossível, de se adequar às novas fórmulas que estão sendo demandadas pela sociedade. O descrédito dos partidos parece algo nítido e, para mudar essa situação, eles deverão sacrificar muitos dos seus privilégios atuais para poder outra vez constituírem-se como peças-chave da democracia, promovendo o pluralismo político em lugar de

¹⁵⁶ MULÉ, 1998, p. 70.

¹⁵⁷ MAIR, op. cit., p. 115.

¹⁵⁸ ALLERN & BALE, 2012. p. 16. Não é possível analisar aqui, de maneira mais profunda, as possíveis razões do enfraquecimento dessa relação entre partidos e grupos de interesse. Contudo, a falta de contato com a sociedade civil como um todo e a nova estrutura oligarquizada de tais organizações contribui sobremaneira para esse efeito. (VERGE, 2012, p. 46).

¹⁵⁹ Cfr. VAN BIEZEN, op. cit., p. 198 e ss.

substituí-lo, como o que está ocorrendo.¹⁶⁰ Nos anos 1970 e 1980, os partidos europeus – incluindo os espanhóis – estavam mais preocupados com a sua consolidação no sistema político a partir da construção de uma estrutura interna organizada do que em controlar os seus gastos eleitorais. No entanto, o seu endividamento e os escândalos originados devido aos casos de financiamento irregular somente têm servido para motivar mudanças muito específicas na legislação, que ao final terminavam lhes favorecendo, sem solucionar os antigos problemas.¹⁶¹

O mais preocupante no financiamento público dos partidos é que, ao final, as agremiações encontram-se permanentemente em situação de submissão frente ao aparelho estatal, que controlam, sem que lhes ajude a desenvolver maneiras de estabelecer conexões com a sociedade. Assim, as consequências lesivas ao sistema democrático como um todo se tornam inevitáveis. Isso acaba favorecendo determinados pressupostos aos movimentos políticos antissistemas e de duvidosa lealdade democrática, o que é muito perigoso.¹⁶² Portanto, a generosidade do modelo adotado em torno das subvenções públicas e da escassa colaboração privada no financiamento dos partidos – não chegando sequer ao baixíssimo limite estabelecido pela norma espanhola – determina um sistema contraditório em que se desenvolve a jurisprudência constitucional sobre a natureza jurídica e as funções dos partidos. Também distorce elementos centrais do bom funcionamento de tais organizações políticas, a partir do fomento da sua burocratização central e do desincentivo à busca de suas bases sociais, além de não lhes obrigar a vigiar melhor as suas finanças, colaborando muitas vezes para a realização de gastos sem fundamento e de tamanho desproporcional.¹⁶³

Em contrapartida, existem estudos que apontam também para uma resistência da diacronia entre os partidos espanhóis e os cidadãos. Algumas estratégias utilizadas por tais organizações a fim de aumentar tanto o número

¹⁶⁰ HERRERO R. DE MIÑON, 2003, p. 216.

¹⁶¹ ARTÉS CASELLES & GARCÍA VIÑUELA, 2006, p. 59-61.

¹⁶² Cfr. CASTILLO VERA, 1994, p. 53.

¹⁶³ Cfr. CASTILLO VERA, op. cit., p. 59.

de afiliados quanto o de simpatizantes, desde a transição política até os dias atuais, demonstram que a conexão entre os partidos e a sociedade civil tem aumentado, contrariando a tendência dos demais países de novas democracias. Porém, ainda se encontra abaixo da média europeia, que está em declínio.¹⁶⁴ Igualmente se verifica que esse crescimento também tem permitido uma compatível aproximação aos grupos de interesse, os quais têm contribuído para as suas campanhas. É um tipo de estratégia típico de democracias que mantêm um financiamento público nos padrões espanhóis – ou seja, generosa em recursos públicos – junto com um afastamento considerável da sociedade e pode ser uma conexão pouco favorável para o sistema democrático espanhol.¹⁶⁵

Conclusão

A precoce adoção do forte sistema de financiamento público ainda vigente na Espanha tem contribuído preponderantemente para o resultado que agora se observa, pois precisamente nos momentos iniciais da democracia na Espanha a implantação desse sistema foi um convite à não preparação dos partidos para os desafios que chegariam. O grande volume de recursos estatais fez com que os partidos deixassem de ser, na prática, uma “associação privada” para ser uma associação semipública, praticamente uma parte do Estado.¹⁶⁶ Se isso é assim, em vez de incentivar os partidos a cumprirem com as suas funções estabelecidas pela Constituição espanhola e a serem o que o ordenamento jurídico determinou que fossem, incentiva-os ao comportamento de um cartel, deixando em um segundo plano o seu papel na democracia.¹⁶⁷

O caso espanhol não deixa de ser um indício robusto de que a adoção de medidas de financiamento público sem o prévio exame de suas consequências pode causar sérios riscos à democracia em si.

¹⁶⁴ Cfr. VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012, p. 27-36.

¹⁶⁵ VERGE, op. cit., p. 55-56. Além disso, como complementam Katz e Mair, nenhum partido pode ser totalmente independente dos grupos de interesse, porque não há como existir partidos tão bem sustentados economicamente como para isso. (KATZ & MAIR, 2012, p. 109).

¹⁶⁶ Cfr. VAN BIEZEN, op. cit., p. 711-712 e; FERREIRA RUBIO, op. cit., p. 10.

¹⁶⁷ Cfr. VAN BIEZEN, 2000, p. 337.

Se o financiamento público bem dosado pode ser um bom medicamento contra as máculas que o sistema político brasileiro já adquiriu com o passar dos anos, o seu desequilíbrio pode muito bem complicar ainda mais o cenário político atual, atendendo aos interesses de poucas e hegemônicas agremiações a partir da forte redução das possibilidades de que novas forças políticas integrem o sistema.

Como já exposto, existe uma crise no sistema de partidos nos países da Europa própria da evolução da democracia. A sociedade não é estática e muito menos insensível a tantas mudanças sociais e políticas havidas nessas décadas. Contudo, é importante que se tenha em mente que o Brasil pode aprender muito com as experiências europeias e não incorrer nos mesmos erros. Se já existe a percepção por parte dos cidadãos de que os partidos e os políticos no exercício do seu cargo estão afastados – quando não apartados totalmente – da sociedade, a experiência do financiamento público exclusivo pode agravar isso, provocando um grande e desnecessário retrocesso na democracia brasileira.

Portanto, o mais recomendável é que se discuta o tema de modo claro, expresso, com o amplo e irrestrito envolvimento da sociedade, a fim de encontrar um modelo ideal do financiamento público para a realidade do Brasil. Não se deve ter ilusão de que o financiamento público exclusivo por si só trará somente benefícios, já que de antemão veda uma das formas de participação política dos cidadãos por meio de doações de recursos econômicos.

Sem dúvida, o importante seria fomentar medidas de transparência e publicidade, fatores que não estão sendo fortemente considerados nas diversas propostas de reforma política. As experiências anteriores já demonstraram que medidas que visam unicamente limitar ou proibir não são de todo eficazes. É melhor que o julgamento sobre a idoneidade de uma doação privada seja feita pelos eleitores, os únicos que podem impor o castigo nas urnas para as opções políticas que ideologicamente se declaram de uma determinada posição, mas que possuem nas suas arcas recursos

econômicos de duvidosa moralidade. Esse é o papel da transparência: conceder a real liberdade de voto para que os eleitores julguem por eles mesmos o que é melhor para o país em que eles vivem.

Isso é democracia.

Referências

AA. VV. Debates. La financiación de los partidos políticos. *Cuadernos y Debates*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, nº 47, p. 75-118, 1994.

ALBERTO CORDERO, L. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. In: AA.VV.: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI* – Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II, DF, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 381-403.

ALEXANDER, H. E. American presidential elections since public funding – 1976-1984. In: ALEXANDER, H. E. (ed.): *Comparative political finance in the 1980´s*. UK: Cambridge University Press, 1989, p. 95-123.

_____. Introduction. In: ALEXANDER, H. E.; SHIRATORI, R. (eds.): *Comparative political finance among the democracies*. USA: Westview Press, 1994, p. 1-11.

_____. Money and Politics: rethinking a conceptual framework. In: ALEXANDER, H. E. (ed): *Comparative political finance in the 1980´s*. UK: Cambridge University Press, 1989, p. 9-23.

ALLERN, E. H.; BALE, T. Political parties and interest groups: disentangling complex relationship. *Party Politics*, London: Sage, v. 18, nº 1, p. 7-25, 2012.

ARGANDOÑA, A. La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, [s.l.], nº 6, p. 1-20, 2001.

ARIÑO ORTIZ, G. *La financiación de los partidos políticos*. Documentos del Foro de la Sociedad Civil. nº 1. Madrid: Foro de la Sociedad Civil, 2009.

ARTÉS CASELLES, J.; GARCÍA VIÑUELA, E. La economía política de las reformas de la financiación electoral. *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, nº 15, p. 47-65, octubre, 2006.

BALMELLI, T. *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales: entre exigences démocratiques et corruption*. Suisse: Universitaires Fribourg, 2001.

BAR, A. The Emerging spanish party system: is there a model? In: BARTOLINI, S.; MAIR, P. (ed.): *Party politics in contemporary Western Europe*. Great Britain: Frank Cass, 1984, p. 128-155.

BARTOLINI, S. Partidos y sistemas de partidos. In: AA.VV.: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 1988. p. 217-264.

BIANCO, A. *Il finanziamento della politica in Italia*. Milano: Giuffrè, 2001, p. 1-122.

BLANCO VALDÉS, R. L. La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, nº 87, p. 163-197, ene/mar, 1995.

_____. El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España. *Justicia Electoral – Revista del Tribunal Federal Electoral*, Madrid, vol. IV, nº 5, MX, p. 93-108, 1995.

_____. *Las conexiones políticas: partidos, estado, sociedad*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

_____. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

BORRELLO, R. Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello stato di democrazia pluralista – riflessione generali e caso italiano. In: AA.VV.: *Studi in onore di Gianni Ferrara*. vol. I, Torino: Giappichelli, 2005. p. 367-392.

BURNELL, P. Introduction. In: BURNELL, P., WARE, A. (eds.): *Funding democratization*. UK: Manchester University Press, 1998, p. 1-21.

CARRERAS SERRA, F. de. Los partidos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 24, nº 70, p. 91-126, ene/abr, 2004.

CASAS-ZAMORA, K. *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. UK: ECPR Press, 2005.

CASTILLO VERA, P. del. La financiación de los partidos políticos en España. In: CASTILLO VERA, P. del; ZOVATTO G., D. (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL, 1998. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/indice-financiacion.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

_____. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS Siglo XXI, 1985.

_____. La financiación pública de los partidos en España. *Revista de Derecho Político*, Madrid: UNED, nº 22, p. 149-174, 1986.

_____. La financiación de los partidos políticos en Europa. *Política Exterior*, Madrid, vol. IV, nº 16, p. 5-17, 1990.

_____. La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas. In: GARRORENA MORALES, A. (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales – Jornadas Organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, Madrid: Tecnos, 1990, p. 80-92.

_____. Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos. In: *La financiación de los partidos políticos. Cuadernos y Debates*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, nº 47, p. 53-64, 1994.

CONTRERAS CASADO, M. A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el estado, los partidos y su financiación. In: *Sistema*, Madrid: Fundación Sistema, nº 118/119, p. 79-84, marzo, 1994.

CRESPI, Roberto. *Lo stato deve pagare i partiti?* Il problema del finanziamento dei partiti politici in Italia. Firenze: Ed. Sansoni, 1971, p. 15-117.

ESPARZA MARTÍNEZ, B. Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, nº 43, 1º cuatrimestre, p. 87-161, 1998.

FERNÁNDEZ VIVAS, Y. *Igualdad y partidos políticos: análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2007.

FERNANDEZ-LLEBREZ, F. La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales. In: VV.AA.: *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal, 2003 (¿). p. 171-196.

FERREIRA RUBIO, D. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 73, p. 5-15, nov, 2005.

FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. Introduction comparative party finance. What is to be done?. *Party Politics*, London: Sage, v. 10, nº 6, p. 619-626, 2004.

FISICHELLA, D. *Denaro e democrazia: dall'antica Grecia all'economia globale*. 2. ed., Bologna: Il Mulino, 2005.

GALLEGO CASTAÑERA, C. *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español: Constitución de 1978*. Madrid: Universidad Complutense – Facultad de Derecho, 1988, p. 13-68; 149-180.

GAMBINO, S. *Partiti politici e forma di governo – finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*. Napoli: Liguori, 1977, p. 102-201.

GARCIA DE MORA, M^a V. G.-A.; TORRES DEL MORAL, A.: *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex, 2003, p. 101-192.

GARCIA GUERRERO, J. L. Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, nº 70, p. 143-183, oct/dic, 1990.

_____. *Escritos sobre partidos políticos* (como mejorar la democracia). Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 176-227.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M. La financiación política en América Latina. In: AA.VV.: *Derecho Constitucional para el siglo XXI – Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II. Sevilla: Thompson – Aranzadi, 2006, p. 2625-2646.

GARCÍA VIÑUELA, E. Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política. *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid: Cyan, nº 20, p. 75-96, abril, 2009.

_____. La regulación del dinero público. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas - REIS*, Madrid: CIS, nº 118, p. 65-95, abr/jun, 2007.

GIL CASTELLANO, J. La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, nº 36/37, p. 249-260, 2001.

GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 1999, p. 84-119; 281-317; 363-405; 643-652; 1055-1101; 1214-1217; 1315-1324.

GRIMM, D. Los Partidos Políticos. In: BENDA, E.; et al: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 389-444.

GRUENBERG, C. *El costo de la democracia: poder económico y partidos políticos*. [s.l.]: Capital Intelectual, 2007.

GUNTHER, R.; RAMÓN MONTERO, J.; BOTELLA, J. *Democracy in modern Spain*. USA: Yale University Press, 2004.

HERRERO R. DE MIÑÓN, M. Los partidos como estamentos privilegiados: ideas para su reforma. In: *La democracia constitucional*. Estudios en homenaje al Prof. Francisco Rubio Llorente. Madrid: CEPC, 2003, p. 201-222.

HOLGADO GONZÁLEZ, M. Financiación de partidos y democracia paritaria. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid: CEPC, nº 115, p. 129-154, ene/mar, 2002.

_____. *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

HOPKIN, J. From consensus to competition – the changing nature of democracy in the spanish transition. In: BALFOUR, S. (ed.): *The politics of contemporary Spain*. London: Routledge, 2005, p. 6-26.

KATZ, R. S. Party organizations and finance. In: LE DUC, L.; G. NIEMI, R.; NORRIS, P. (ed.): *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. London: Sage, 1996, p. 107-133.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, London: Sage, v. 1, nº 1, p. 5-28, 1995.

_____. El Partido Cartel. In: *Las transformaciones de los modelos de partidos y de la democracia de partidos – Zona Abierta*, Madrid, nº 108/109, p. 9-42, 2004.

_____. Parties, Interest groups and cartels: a comment. *Party Politics*, London: Sage, v. 18, nº 1, p. 107-111, 2012.

KRISTÍN BIRNIR, J. Where are the disgruntled voters? Voter – party relations under cartelizing conditions. *Party Politics*, London: Sage, v. 16, nº 1, p. 29-49, 2010.

LANCHESTER, F. Finanziamento della política e uguaglianza delle opportunità. *Quaderni Costituzionali*, Bologna: Il Mulino, Anno XIX, nº 1, p. 126-132, aprile, 1999.

_____. Introduzione: il finanziamento della politica tra forma de stato e vincoli sistemici. In: LANCHESTER, F. (a cura de): *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1-21.

LEIBHOLZ, G. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

LÓPEZ GUERRA, L. El Carácter instrumental de las organizaciones partidistas de masa. In: VEGA, P. de (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Cuadernos para el Diálogo. Madrid: Edicusa, 1977, p. 101-112.

_____. Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas. *Revista Española de la Opinión Pública*, Madrid, nº 45, p. 91-110, jul/sept, 1976.

LUCASVERDÚ, P. *Curso de Derecho Constitucional. Vol. IV, Constitución Española de 1978 y Transformación Político-Social Española*. Madrid: Tecnos, 1984.

MAIR, P. *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997, p. 93-119.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, nº 11/12, 2º época, p. 5-40, 1995.

MELCHIONDA, E. *Il finanziamento della politica*. Roma: Riuniti, 1997.

MEZZETTI, L. Finanziamento e condizionamento del partito político. In: AA.VV.: *Anuario 2008: partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria*, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, 2009, p. 111-176.

MICHELS, R. *Los partidos políticos 1 – Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. 5º reimp. Buenos Aires: Amorrortu, 1996.

MILYO, J. The political economics of campaign finance. *The Independent Review*, [s.l.], v. III, nº 4, p. 537-547, 1999.

MORLOK, M. La regulación jurídica de los partidos en Alemania. *Teoría y realidad constitucional*, Madrid: UNED, nº 6, 2º semestre, p. 43-69, 2000.

MORODO, R.; MURILLO DE LA CUEVA, P. L. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México, DF: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001.

MULÉ, R. Financial uncertainties of party formation and consolidation in Britain, Germany and Italy: the early years in theoretical perspective". In: BURNELL, P., WARE, A. (eds.): *Funding democratization*. UK: Manchester University Press, 1998, p. 47-72.

MURAYAMA, C. Dinero, medios y elecciones. *Revista Nexos*, nº 331, julio, 2005. Disponível em: <http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=429&id_rubrique=150>. Acesso em: 23 maio 2013.

NASSMACHER, K-H. Comparing party and campaign finance in western democracies. In: GUNLICKS, A. B. (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. USA: Westview Press, 1993, p. 233-267.

_____. Introduction: political parties, funding and democracy. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.): *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 1-19.

_____. Major impacts of political finance regimes. In: NASSMACHER, K-H. (ed.): *Foundations for democracy – Approaches to comparative political finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 181-196.

_____. Party funding in Continental Western Europe. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.): *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 117-137.

_____. Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: ALEXANDER, H. E. (ed.): *Comparative political finance in the 1980's*. UK: Cambridge University Press, 1989, p. 236-267.

_____. The funding of political parties in the anglo-saxon orbit. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.): *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 33-52.

NAVAS, X. La financiación electoral: subvenciones y gastos. In: NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. DF, México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 454-488.

OFFE, C. Democracia de competencia entre partidos y el estado de bienestar keynesiano: factores de estabilidad y de desorganización. In: OFFE, C.: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1988, p. 55-88.

PAJARES MONTOLIO, E. *La financiación de las elecciones*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998.

PALLARÉS PORTA, F. Sistema electoral y sistema de partidos. In: PAU I VALL, F. (coord.): *Parlamento y sistema electoral – VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: Aranzadi, 1999, p. 61-83.

PANARA, C. Il rapporto tra il finanziamento pubblico dei partiti politici ed il principio di eguaglianza delle chances: i casi tedesco ed italiano. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*. vol. I. Torino: Giappichelli, 2006, p. 181-200.

PANEBIANCO, A. *Modelli di partiti: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna, 1982, p. 411-438; 477-502.

PASQUINO, G. Contro il finanziamento pubblico di questi partiti. In: PASQUINO, G.: *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*. Roma-Bari: Laterza, 1982, p. 45-72.

PECES-BARBA, G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1986.

PETER SCHNEIDER, H. Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, nº 36, 3º cuatrimestre, p. 220-235, 1995.

PIERRE, J.; et al. State subsidies to political parties: confronting rhetoric with reality. *West European Politics*, London: Frank Cass Press, vol. 23, nº 3, jul, p. 1-24, 2000.

PINELLI, C. Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni. In: D'ALIMONTE, R.; FUSARO, C. (a cura di): *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: Il Mulino, 2008, p. 233-258.

PIZZIMENTI, E.; IGNAZI, P. Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani. *Rivista Italiana di Scienza Política*, Bologna: Il Mulino, nº 2, anno XLI, p. 199-231, agosto, 2011.

POGUNTKE, T. Ci sono prove empiriche a sostegno della tesi del cartel party? Partiti e società nell'Europa Occidentale. BARDI, L. (a cura di): *Partiti e sistemi di partito: il cartel party e oltre*. Bologna: Il Mulino, 2006, p. 103-122.

RAMÓN ROLLÓN, M. L. La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado Actual y Propuestas de Reforma. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid: CEPC, nº 102, p. 321-337, oct/dic, 1998.

RIDOLA, P. Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances. *Nomos*. fasc. 1, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999, p. 7-19.

_____. Finanziamento della politica ed uguaglianza delle 'chances'. In: LANCHESTER, F. (a cura de): *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: Giuffrè, 2000, p. 23-43.

_____. Partiti politici. In: AA.VV.: *Enciclopedia del Diritto*. vol. XXXII, Milano: Giuffrè, 1982, p. 66-127.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPC, 2007.

SANTAOLALLA, F. Regulación de campañas electorales y financiación de partidos políticos. *Documentación Administrativa*, Madrid, nº 173, p. 155-210, ene/mar, 1977.

SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza, 1999.

_____. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza, 1990, p. 157-169.

SCARROW, S. E. Explaining political finance reforms: competition and context. *Party Politics*, London: Sage, v. 10, nº 6, p. 653-675, 2004.

_____. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms works?. *West European Politics*, London: Frank Cass Press, vol. 29, nº 4, p. 619-639, sept, 2006.

SMILOV, D. Structural corruption of party funding models: governmental favoritism in Bulgaria and Russia. In: KOTKIN, S.; SAJÓ, A. (eds.): *Political corruption in transition – a skeptic’s handbook*. Hungary: CEU Press, 2002, p. 327-351.

SORAU, F. J. *Inside campaign finance – myths and realities*. USA: Yale University Press, 1992, p. 131-160; 229-246.

TORRES DEL MORAL, A. *Principios de Derecho Constitucional Español* 1. 3. ed. renov. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1992, p. 99-145.

VAN BIEZEN, I. Party finance in new democracies: Spain and Portugal. *Party Politics*, London: Sage, v. 6, nº 3, p. 329-342, 2000.

_____. Political parties as public utilities. *Party Politics*, London: Sage, v. 10, nº 6, p. 701-722, 2004.

_____. *Political parties in new democracies: party organization in Southern and East Central Europe*. Great Britain: Palgrave, MacMillan, 2003.

VAN BIEZEN, I.; KOPECKY, P. The state and the parties – public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics*, London: Sage, v. 13, nº 2, p. 235-254, 2007.

VAN BIEZEN, I.; MAIR, P. ; POGUNTKE, T. Going, going,... Gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, UK, v. 1, nº 1, p. 27-56, 2012.

VERGE, T. Party strategies towards civil society in new democracies: the spanish case. *Party Politics*, London: Sage, v. 18, nº 1, p. 45-60, 2012.

VILLORIA MENDIETA, M.: *La corrupción política*. Madrid: Síntesis, 2006.

VON BEYME, K. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS Siglo XXI, 1986, p. 253-276.

_____. *Political parties in western democracies*. Great Britain: Gower, 1985, p. 196-225.

WARE, A. Conclusions. In: BURNELL, P., WARE, A. (eds.): *Funding democratization*. UK: Manchester University Press, 1998, p. 229-242.

WEBER, M. *Economía y sociedad I: teoría de la organización social*. México: Fondo de Cultura Económica, Derechos Fundamentales, 1944.

WILLIAMS, R. Conclusions: problems and prospects. In: WILLIAMS, R. (ed.): *Party finance and political corruption*. London,: McMillan Press, 2000, p. 199-210.

ZOVATTO G., D. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: International IDEA, 2003.

_____. La financiación política en iberoamérica: una visión preliminar comparada. In: CASTILLO VERA, P. del; ZOVATTO G., D. (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL, 1998. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/indice-financiacion.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

ZOVATTO G., D.; FREIDENBERG, F. Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos. In: PAYNE, M.; et al (eds.): *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.

3° Colocado

O SUFRÁGIO UNIVERSAL E A OBRIGATORIEDADE DO VOTO

Júlia Regina Farias de Mendonça Fêli¹⁶⁸

Resumo

O tema do presente trabalho monográfico versa sobre o princípio democrático, com principal enfoque na obrigatoriedade do voto, diante do direito de sufrágio. Este trabalho utilizou o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica. A pesquisa foi estruturada em três capítulos, os quais versaram sobre os importantes aspectos de Estado e governo, democracia e princípio democrático, estudando ainda uma breve história da evolução do voto no Brasil, a fim de elucidar as vantagens e desvantagens dos votos obrigatório e facultativo. O voto é o meio pelo qual se exerce o direito de sufrágio, entretanto, no Brasil, atualmente e desde 1932, esse direito é exercido obrigatoriamente. A obrigatoriedade do voto não se coaduna com o direito de sufrágio, uma vez que um de seus princípios materiais é o da liberdade, e tal princípio traduz um direito subjetivo que é a fundamentação para o voto facultativo. Muitas foram as propostas que tentaram modificar o art. 14, § 1º da Constituição Cidadã no ímpeto de transformar esse exercício de sufrágio em um ato livre e espontâneo por meio do voto facultativo para todos os brasileiros eleitores. Pela pesquisa, analisando o contexto histórico do Brasil e as vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo, conclui-se que é plenamente cabível a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a obrigatoriedade do voto e instituir integralmente o voto facultativo, levando-se em consideração que o Brasil é um Estado democrático de direito e optou pelo sistema da democracia.

Palavras-chave: Princípio democrático. Obrigatoriedade. Direito de sufrágio. Voto.

Abstract

The subject of this study focuses on the sphere of democratic principle, mainly focused on compulsory voting, before the right of suffrage. This monograph used the deductive method and bibliographic research. The study was structured

¹⁶⁸ Estudante do 10º semestre de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).

in three chapters, which discuss the main aspects of state and government, democracy and the democratic principle. It also presents a brief history about the evolution of voting in Brazil, in order to elucidate the advantages and disadvantages of compulsory and facultative voting. Voting is the way through people exercise the right of suffrage, however in Brazil, today and since 1932, this right is exercised compulsorily for most Brazilian electors. Compulsory voting is inconsistent with the right of suffrage, once one of its material principles is the freedom and this principle expresses a subjective right, which is the basis for the facultative vote. Many were the proposals that tried to modify Article 14, § 1 of the Brazilian Constitution on the intention to turn this exercise suffrage in a free and spontaneous act by facultative voting for all Brazilian electors. By the research, analyzing the historical context of Brazil, the advantages and disadvantages of compulsory voting and facultative voting, it's possible to say that the proposal of constitutional amendment aimed to abolish the requirement of the vote and institute full facultative voting is fully appropriate. Also considering that Brazil is a democratic state and opted by the system of democracy.

Keywords: Democratic principle. Compulsory. Right of suffrage. Voting.

Introdução

O presente trabalho tem como principais temas o Direito Constitucional e a Teoria Geral do Estado, com foco especial na obrigatoriedade do voto. Os principais objetivos do trabalho são: comparar o voto obrigatório com o voto facultativo, apresentando as suas vantagens e desvantagens, e analisar se a obrigatoriedade do voto encontra amparo no princípio democrático.

A dinâmica do voto obrigatório é um tema frequentemente abordado pelo senso comum, bem como é algo que visita a mente inquieta dos estudiosos, operadores do Direito, interessados por política, sociólogos e filósofos porque, aparentemente, é um ato que vai de encontro ao que se entende por democracia, dentro dos conceitos do princípio democrático.

Por outro lado, não há óbice para a utilização do voto obrigatório dentro de um Estado democrático de direito, como ocorre no Brasil. Convém ressaltar, porém, que não se trata de uma cláusula pétrea.

Para entender melhor os motivos da implantação do voto obrigatório e a não faculdade desse direito, é necessário um estudo sobre a origem do Estado e suas formas, bem como as formas e os sistemas de governo e, ainda, as definições e o conceito de cada um deles, para que se observem quais são as adotadas no Brasil, nos dias de hoje, e quais foram durante a sua história.

O conceito de democracia será de suma importância para o entendimento das suas formas e da sua evolução constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, apresentando os movimentos que buscaram aquela e em que épocas o Brasil viveu sem essa demonstração de soberania popular.

O voto obrigatório é expresso na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), mas este não foi obrigatório desde sempre, bem como o sufrágio nem sempre foi um direito de todos.

Tratando-se do direito ao sufrágio universal exercido pelo voto obrigatório – que não é cláusula pétrea –, assevera-se que obrigar a votar desvirtua o sentido da participação e que o voto facultativo evita que os cidadãos desinteressados da política participem do processo eleitoral.

Vivemos em um Estado democrático de direito onde não há plena liberdade, uma vez que, no Brasil, o mais importante ato da vida cívica do cidadão não é um direito, mas uma obrigação. Desde 1932, com o advento do Código Eleitoral e a criação da Justiça Eleitoral, o voto passou a ser uma obrigação legal, restringindo, para tanto, a liberdade.

Conforme preceitua o art. 1º da Carta Magna brasileira (1988), todo poder emana do povo e, em virtude disso, o povo é soberano. É sabido que o povo de um país é composto por seus cidadãos, que, em decorrência da lógica, também são soberanos. O voto obrigatório condiz com o princípio democrático e o direito de sufrágio?

Sendo a democracia o “governo do povo, pelo povo e para o povo” nos dizeres originais de Lincoln, o poder político é “constituído, legitimado

e controlado por cidadãos (povo) igualmente legitimados para participarem do processo de organização da forma do Estado e de governo” (CANOTILHO, 2003, p. 287).

Bonavides (1985, p. 508), um dos principais doutrinadores de Direito Constitucional, ensina que “do liberalismo nasceu a concepção de um Estado de direito, oposto ao arbítrio absolutista. De sua filosofia emergiu também a tese constitucional de organização dos poderes.”

No tocante ao procedimento metodológico aplicado para a realização deste trabalho, utilizamos o método dedutivo e o procedimento monográfico, sendo exposto o tema do modo mais abrangente ao mais específico. Ainda, em relação à investigação, esta se baseará na pesquisa bibliográfica com a utilização de doutrinadores clássicos, legislações vigentes e revogadas.

O presente trabalho foi estruturado em três itens, aprofundando-se de forma gradual para uma melhor compreensão do tema proposto.

No primeiro item, trataremos do Estado, explanando suas origens e sua evolução. Conceituaremos cada elemento constitutivo do Estado para podermos entender melhor a sua formação, bem como dar significado para todas as formas de Estado. Pelo estudo da teoria maquiaveliana, conseguiremos entender como se chegou às formas e aos sistemas de governo, a diferença entre monarquia e República. A evolução histórica brasileira será estudada no último tópico desse item e trará uma ordem cronológica da história do Estado brasileiro, das constituições outorgadas e promulgadas, bem como breves considerações acerca dos presidentes e seus principais feitos.

No segundo item, conceituaremos e justificaremos o princípio democrático, dando significado à soberania e suas diversas formas e, ainda, teceremos considerações sobre a soberania popular, a democracia semidireta e os institutos pelos quais se manifesta o direito de participar das atividades políticas do país. Os princípios materiais do sufrágio serão individualmente conceituados para melhor entendimento do princípio democrático.

“O voto obrigatório e o princípio democrático” é o título do terceiro item, no qual abordaremos o conceito e os tipos de voto, bem como a evolução histórica do voto no sistema eleitoral brasileiro para que possamos entender como o voto obrigatório surgiu e, assim, explicar as vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo, analisando se o Brasil está preparado para a adoção do voto facultativo, ou não.

1 Estado e Governo

Este item busca estudar o Estado e o governo, considerando a origem, a formação e as formas daquele, bem como as formas e os sistemas deste e, por fim, a evolução histórica brasileira. Para aclarar os temas, serão invocados preceitos constitucionais, legislações épicas revogadas e vigentes, assim como as contribuições teóricas das doutrinas especializadas.

A partir de três regimes jurídicos distintos, quais sejam: as formas de Estado, as formas de governo e os sistemas de governo, tem-se o processo de organização de um Estado, o qual é composto por seu povo, seu território e sua soberania.

Bobbio (1992, p. 94) entende que “o Estado é um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes”. O Estado também pode ser entendido como uma técnica de organização social, o qual poderá atingir diversos fins.

Por governo entende-se a atividade de controle e direção da comunidade política com a qual, no interesse do povo, se exerce a soberania. É composto por um conjunto de órgãos detentores do poder estatal que visam exercer as atividades de governo por meio da administração pública.

1.1 Origem do Estado

Dallari explana sobre uma noção de Estado que tem sido adotada por correntes teóricas que, conseqüentemente, apresentam diferentes concepções, bem como conclusões diversas.

A denominação Estado (do latim status = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em “O Príncipe”, de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos [...]. Durante os séculos XVI e XVII, a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de *estados* a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à *sociedade política dotada de certas características* bem definidas. A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram regras de convivência de seus membros. (DALLARI, 2012, p. 59, grifo do autor)

A origem do Estado é uma pergunta que dá vazão a mais de uma resposta, diante das várias teorias que são apresentadas. No que diz respeito à época do aparecimento do Estado, há a formação originária, e esta nos traz duas teorias. A primeira é que a formação do Estado se deu de forma natural e por um ato puramente voluntário, e a segunda sustenta que o Estado foi formado de maneira contratual, ou seja, a vontade de alguns homens levou à criação de um Estado.

Do ponto de vista histórico-sociológico, as teorias que expressam as causas determinantes do aparecimento do Estado são: origem familiar, origem patrimonial e teoria da força, que vão ao encontro da teoria da formação natural do Estado.

Em síntese, de acordo com a teoria da origem familiar, cada família “singular” se ampliou e deu origem a um Estado¹⁶⁹. Essa teoria subdivide-se em patriarcal e matriarcal, sendo esta oposta àquela, uma vez que sustenta que a segunda organização familiar teve base na autoridade da mãe por razões fisiológicas e considerando a incerteza da paternidade. Contudo,

¹⁶⁹ Segundo Dallari, esse conceito é defendido por Robert Filmer.

a teoria patriarcal foi a que exerceu maior influência e aduz que o Estado é resultado de um núcleo familiar cuja autoridade pertence ao ascendente varão.

A teoria patrimonial explica a origem do Estado basicamente por motivo econômico, tendo em vista que o Estado seria formado por homens, trabalhadores, que se aproveitariam dos benefícios uns dos outros diante das diferentes atividades desenvolvidas por cada um. Tal teoria tem origem nos estudos de Friedrich Engels, que também negou que o Estado tenha nascido com a sociedade, afirmando que é um produto desta.

[...] Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas –; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado. (ENGELS, 1997, p. 119-120)

A dominação dos mais fracos pelos mais fortes é a base da teoria da força, pois Hobbes (2001) sustenta que os homens viviam em guerra e que era necessário instituir um grande poder para que todos estivessem em segurança, por exemplo, contra as invasões dos estrangeiros e injúrias uns dos outros. Para isso, o poder seria conferido a uma assembleia de homens. A finalidade dessa teoria era a exploração econômica dos vencedores sobre os vencidos.

A origem do Estado é, também, analisada pelo aspecto social, político ou jurídico, em que são apresentadas as teorias do direito divino sobrenatural, do direito divino providencial, e as teorias racionalistas.

De acordo com a teoria do direito divino sobrenatural, explanada por Bonavides (2012), o Estado foi fundado por Deus e o rei era um sacerdote representante de Deus na Terra. Na Índia e na Pérsia, acreditava-se que

Deus havia enviado diretamente o seu poder por meio de manifestação sobrenatural.

Um pouco mais racional apresenta-se a teoria do direito divino providencial, dispondo que Deus dirige o mundo e guia a vida dos povos, determinando, assim, os acontecimentos históricos. Essa teoria predominou na Idade Média e ainda hoje é muito aceita.

Segundo o jusnaturalismo, também conhecido como teoria racionalista, o Estado é o produto da razão humana, uma vez que nasceu de um acordo utilitário e consciente.

[...] O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que para alguns historiadores contemporâneos [...], o nascimento do Estado assinala o início da era moderna, segundo esta mais antiga e mais comum interpretação o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde 'civil' está ao mesmo tempo para 'cidadão' e 'civilizado'. (BOBBIO, 1992, p. 73)

Bobbio nos ensinou acerca do nascimento do Estado a partir da dissolução das comunidades para a busca do sustento e da defesa. Entendido o nascimento do Estado, passa-se a entender a sua formação.

1.2 Formação do Estado

A formação do Estado é definida por meio de três elementos constitutivos, quais sejam: o povo, o território e a soberania. Cada um desses elementos é individualmente importante e quase que indispensável. Dallari (2012, p. 100) traduz isso quando ensina o conceito de povo: "É unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma".

O conjunto de pessoas que se unem para constituir um Estado criando um vínculo jurídico-político permanente é o que se entende por povo, conceito também abrangido pelo de população, mas com o qual não poderá ser confundido, já que a população é composta por todas as pessoas que integram o povo, incluindo os estrangeiros e os apátridas. Trata-se do elemento humano do Estado, o qual nos remete a conceituar cidadão e nacionalidade, de modo que aquele se refere a um indivíduo que se vincula a um determinado Estado, vínculo chamado de nacionalidade, o qual é tratado no Capítulo III da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 12. São brasileiros:

I – natos: [...];

II – naturalizados:[...];

§ 1º [...];

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição. [...]

Cidadão representa a noção jurídica de povo, uma vez que, na Grécia antiga, essa expressão indicava um membro ativo politicamente, o que o diferenciava do restante do povo da *polis*, pois alguns homens livres não eram dotados de direitos políticos, e ainda havia os escravos, que não tinham nenhum direito reconhecido. Assim, em Atenas, quando se falava em cidadão, já se sabia quem estava sendo chamado.

A noção de território como componente do Estado é uma concepção nascida com o Estado moderno, uma vez que, anteriormente, não havia a necessidade e o conhecimento de uma delimitação territorial.

Dallari (apud BONAVIDES, 2012) elenca o agrupamento das teorias estudadas por Bonavides, quais sejam: território-patrimônio, que remete ao Estado medieval e trata o poder do Estado sobre o território como o direito de um proprietário sobre o seu bem; território-objeto, concebendo o território como um direito real; território-espaço, onde o território é a extensão

espacial da soberania do Estado; e, por fim, território-competência, que é a teoria defendida por Kelsen, uma vez que o território é o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado.

O território não trata apenas de um conceito geográfico, mas também jurídico, visto que é o elemento material que se caracteriza, em suma, pelo limite espacial dentro do qual o Estado exerce, de modo exclusivo e efetivo, o poder sobre pessoas e bens e, por isso, não existe Estado sem território.

Há autores que se referem à soberania como um poder do Estado, outros, ainda, como qualidade do poder do Estado no todo: “A soberania expressa a plena eficácia do poder, sendo conceituada como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências. [...] o poder soberano não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto”, conforme aduz Dallari (2012, p. 86).

Três tipos de soberania merecem atenção para que se possa fazer uma distinção sem que exista confusão entre soberania popular, soberania nacional e soberania do Estado.

A soberania popular faz crer que não é o povo que existe para o Estado, mas sim que este existe para o povo, diante da titularidade do poder do povo para decidir as questões políticas.

As teorias da soberania popular apresentam três fases sucessivas e distintas. Na primeira, o povo aparece como titular da soberania, situado fora do Estado. Na segunda fase, a titularidade da soberania é atribuída à nação e o povo é concebido numa ordem integrante. Finalmente, na última fase, chega-se à afirmação de que o titular da soberania é o Estado, o que começou a ser aceito na segunda metade do século XIX e ganhou grande prestígio no século XX. (DALLARI, 2012, p. 80)

A soberania nacional é a que prevalece quando da nomeação de uma Assembleia Nacional Constituinte. As doutrinas sustentam que é um corpo político vivo e real, uma vez que é a junção do povo e da nação que forma uma entidade abstrata e dotada de vontade, a qual está acima das vontades individuais.

O povo é apenas um elemento do Estado e, aqui, a soberania seria um poder proveniente do Estado e tratado como ilimitado e absoluto. A soberania é o poder do Estado de se autoadministrar, autogerir, organizar-se juridicamente e fazer valer, dentro de seu território, a universalidade de suas decisões. É elemento formal do Estado e se apresenta de dois modos, a supremacia na ordem interna e na ordem externa, tendo como finalidade o bem comum, uma vez que o Estado não é um fim em si mesmo, e sim um meio de satisfação das necessidades do povo organizado politicamente sobre determinado território.

Quando as sociedades primitivas, compostas de inúmeras famílias, possuindo uma autoridade própria que as dirigia, se fixaram num território determinado, passaram a construir um Estado. Este nasce, portanto, com o estabelecimento de relações permanentes e orgânicas entre os três elementos: a população, a autoridade ou o poder político e o território. (AZAMBUJA, 1998, p. 107)

A formação natural do Estado, a partir dos seus elementos (povo, território e soberania), foi muito bem traduzida por Azambuja e, com esse entendimento, podemos passar ao estudo das formas de Estado.

1.3 Formas de Estado

Forma de Estado é o modo como se estrutura o poder político no território do Estado e, assim, há o Estado unitário, a Federação, a Confederação e o Estado regional.

O Estado unitário foi o adotado inicialmente pelos reis, mas utilizado também pelos déspotas e governos autoritários, sendo marcado pela centralização do poder em um único ente intraestatal, uma vez que concentra o poder nas mãos de um único homem e inexistente repartição de poderes.

Embora essa forma de Estado seja marcada pela centralização, podem existir entidades descentralizadas, contudo estas não têm autonomia e, em virtude dessa possibilidade, faz-se uma classificação do próprio Estado unitário, afirmando-se que este pode ser unitário puro,

unitário descentralizado administrativamente e unitário descentralizado administrativa e politicamente.

O Estado unitário puro conserva a característica dada inicialmente a essa forma de Estado, ou seja, a absoluta centralização do poder estatal. O Estado unitário descentralizado administrativamente é conceituado por Lenza (2008, p. 246) como “[...] concentrar a tomada das decisões políticas nas mãos do governo nacional, avança descentralizando a execução das decisões políticas já tomadas”. O Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente é marcado pela descentralização política e administrativa e maior autonomia das pessoas integrantes do governo.

Uma das primeiras manifestações associativas de que se tem notícia é a das tribos israelenses no século XIII a.C., que, nos dizeres de Zimmermann (1999), a “[...] primeira formação federativa, tinha como objetivo a preservação da cultura e do povo judaico”. Mediante os tratados confederativos da Grécia antiga, as *polis* formaram alianças e, com isso, acabavam tendo alguma cidade-estado central. Segundo Tavares (2008), “[...] são sempre lembradas a Liga do Peloponeso (sob o comando de Esparta) e a Liga de Delos (sob o comando de Atenas)”.

A experiência histórica dos Estados Unidos da América é o maior exemplo de Estado federado porque ensina a principal característica sobre essa forma de Estado, qual seja a de estatização de vários estados em torno da União diante da divisão dos entes políticos e governamentais.

Essa forma de Estado deixa clara a diferença entre soberania e autonomia, uma vez que todos os entes (União, estados-membros e municípios) são detentores de autonomia, mas não de soberania, já que esta é componente exclusivo da União.

Os componentes da Federação – inclusive a União – ostentam autonomia, e não soberania, atributo exclusivo do próprio Estado, em nosso caso, a República Federativa do Brasil. A diferença é significativa: **soberania** é a qualidade atribuída a um ente político pelo qual este detém poder absoluto e indiscriminado para determinada conduta; **autonomia** é a competência conferida a um organismo político para decidir acerca dos

assuntos que lhe são próprios, dentro dos limites estabelecidos por um poder a ele anterior e superior, cuja existência pressupõe a Constituição. (BARCHET; MOTTA, 2008, p. 80, grifo do autor)

As características mais expressivas da Federação são: descentralização política, Constituição rígida, inexistência do direito de secessão, soberania do Estado federal, auto-organização dos estados-membros, órgão representativo dos estados-membros e guardião da Constituição. Tudo isso positivado na atual Carta Magna, e o art. 18 traduz algumas dessas características:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a capital federal.

§ 2º Os territórios federais integram a União, e sua criação, transformação em estado ou reintegração ao estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Dalvi (2009) traz uma breve exposição sobre os vários tipos de Federação existentes. São eles: federalismo por agregação ou desagregação, o qual ocorre quando um Estado unitário faz uma descentralização administrativa, caso do Brasil; federalismo dual e cooperativo é aquele no qual existe uma rígida repartição de competências; federalismo simétrico e assimétrico, o que ocorre nos Estados Unidos da América; federalismo orgânico, que faz com que as unidades federadas sejam apenas uma cópia do poder central, mas sem poder; e federação de integração, que é quase um Estado unitário descentralizado constitucionalmente.

O Estado, quando denominado federativo, é apresentado pelas entidades autônomas que formam um laço indissolúvel. Diferentemente do Estado unitário, onde o poder é centralizado, o Estado federado tem como sua principal característica a descentralização e, por isso, todos os integrantes do Estado encontram-se no mesmo patamar.

No Estado regional, observa-se uma divisão de caráter administrativo que tem competência de algumas funções, mas não o poder, uma vez que este continua focado no ente central.

Como última forma de Estado, cita-se a confederação, a qual corresponde à livre união de estados, todos soberanos, que se unem por meio de um tratado internacional do qual é possível desvincular-se livremente, por isso inexistente o princípio garantidor da indissolubilidade do vínculo e é autorizada a secessão.

Nos dizeres de Barchet e Motta (2008), “cada Estado confederado permanece com sua personalidade jurídica de direito público internacional íntegra, podendo manter relações jurídicas diretamente com quaisquer outros estados, independentemente de anuência da Confederação”.

1.4 Formas e sistemas de governo

Três são as tipologias clássicas apresentadas: de Aristóteles, de Maquiavel e de Montesquieu, sendo que apenas uma será estudada. Segundo Bobbio (1992, p. 106), “a distinção que melhor resistiu ao tempo, chegando – embora cada vez mais extenuada – aos nossos dias, é a distinção maquiaveliana entre monarquia e república”.

República e monarquia são as opções para a forma de governo de um Estado. Na monarquia os governantes chegam ao poder pela hereditariedade, não exercendo mandato com termo final diante da vitaliciedade; na República, os governantes exercem mandato com periodicidade, bem como são responsabilizados pelos atos praticados e representam o povo, uma vez que não há hereditariedade, mas sim eletividade.

A forma de governo relaciona-se ao modo pelo qual o poder político é instituído e exercitado em certo Estado, e como nele se relacionam os governantes e governados. Trata-se de um sistema onde se define como se atinge o poder político no Estado e, ao mesmo tempo, quanto tempo nele permanece o mandatário. (BARCHET; MOTTA, 2008, p. 81)

Após a exclusão dos reis, os romanos precisaram definir uma nova forma de organização do poder e, assim, usaram a palavra *res publica*.

Com efeito, *res publica* quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade, enquanto que, quem fala de monarquia, aristocracia, democracia, realça o princípio do governo (*archia*). Foi Cícero sobretudo quem definiu conceptualmente o significado de *res publica*, ao demonstrar que por povo se há de entender "*non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*"¹⁷⁰. (BOBBIO, 2004, p. 1107, grifo do autor)

Na monarquia, há o rei, detentor do poder monárquico, que é condição *sine qua non* para a existência de tal regime, ao passo que existem as características de perpetuidade e de irrevogabilidade porque ocorre a ascensão ao trono. O rei deixará de o ser quando da sua morte ou voluntária abdicação, o que torna quase que impossível a expulsão dele do poder, o que ocorre somente por meio de uma revolução.

A partir da baixa Idade Média feudal e embora com os limites referidos, o monarca deixou de ser, de algum modo, um representante e um delegado do seu povo: teoricamente, sendo o poder de origem divina, ele estava colocado numa esfera superior. É claro que não era (ou não era mais) órgão do Estado, se de Estado pode-se falar em determinados períodos, quando ele mesmo pretendeu, como aconteceu com Luís XIV, ser pura e simplesmente todo o Estado. (BOBBIO, 2004, p. 777)

Os sistemas de governo indicam o modo como se relacionam os poderes Executivo e Legislativo, ao passo que existem o regime presidencialista e o parlamentarista. Em suma, o presidencialismo é o sistema de governo por meio do qual o povo, pelo voto, escolhe quem assumirá a chefia do governo e do Estado.

¹⁷⁰ Tradução: "não uma reunião de homens agrupados de qualquer maneira, mas a reunião de uma multidão associada pela sua adesão a uma lei e pela comunidade de interesse".

Por regime parlamentarista entende-se aquele em que há uma interdependência, ou seja, uma colaboração entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e há a figura do monarca como chefe de Estado e a do primeiro-ministro como chefe de governo. Ao regime presidencialista cabe a independência entre os três poderes, idealizados por Montesquieu, em que a figura do chefe de governo e de Estado centraliza-se no presidente, chefe do Poder Executivo.

O típico sistema da forma de governo republicana é o presidencialista porque concentra duas funções em uma única pessoa, quais sejam, o chefe de Estado e o chefe do governo, aquele representante do Estado perante os outros estados soberanos (pessoa jurídica de direito público externo), e este (pessoa jurídica de direito público interno) responsável pelos assuntos de política interna atinentes ao funcionamento da máquina pública.

No regime presidencialista, existe uma maior independência entre tais poderes e, por isso, é incabível a dissolução do Poder Legislativo (Congresso Nacional, assembleias legislativas, câmaras de vereadores) pelo chefe do Executivo. Independentemente da concordância do Poder Legislativo, o chefe do Poder Executivo elabora e põe em prática as suas ações, ressalvadas as matérias que dependem de lei. A atuação do Poder Legislativo deve ser a vontade do povo, manifestada nas urnas. Sua atuação parlamentar não pode sofrer intervenção do chefe do Poder Executivo.

Outra característica que chama atenção nesse regime é a responsabilidade do presidente da República pela execução do plano de governo e de suas ações, ainda que alguns desses planos dependam de lei e anuência do Legislativo. Também como característica distinta, há a nomeação dos ministros de Estado, os quais o presidente da República nomeia e exonera quando bem entender, sem qualquer influência do Poder Legislativo.

Nesse regime cada poder exerce com autonomia as suas funções, por isso se fala da independência entre os poderes. Entretanto, algumas

exceções estão previstas constitucionalmente porque, muito embora sejam eles independentes e autônomos, os poderes devem ser harmônicos entre si, como prevê a Carta Magna brasileira em seu art. 2º: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, porque, nas exceções previstas, eventualmente, eles são interdependentes. Como, por exemplo, nos casos de orçamento, embora sejam orçamentos distintos, deve existir a aprovação do Executivo para cada orçamento elaborado.

Tanto presidente quanto parlamentares são eleitos pelo povo por meio do sufrágio universal. Quando existir a figura de um ditador com poder autoritário sobre os demais poderes, o sistema passa a ser ditatorial e não mais presidencialista.

Pode-se observar que, no parlamentarismo, a separação dos poderes é quase que imperceptível, mas predomina a colaboração entre eles em face de sua interdependência. Esse tipo de sistema é o adotado nas monarquias e cabe destacar que a chefia compete a duas pessoas distintas. O poder de chefe de Estado é exercido pelo monarca, ou presidente da República, ao passo que a chefia do governo cabe ao primeiro-ministro, que é indicado pelo chefe de Estado.

Após a indicação, o primeiro-ministro elabora um plano de governo e o submete à apreciação do Poder Legislativo. Se aceito, significa que ele será o chefe de governo; caso contrário, a rejeição indica a não aceitação para o cargo. Com a aceitação, o Parlamento assume a responsabilidade política diante do povo, diferentemente do que ocorre no presidencialismo.

A responsabilidade pela execução do plano de governo é do primeiro-ministro perante o Parlamento, por isso pode ocorrer a exoneração do chefe de governo, uma vez que não é eleito para um mandato e deve explicação acerca da execução do plano de governo para o Parlamento.

Entre outras características, o chefe de Estado não tem responsabilidades perante o povo ou o Parlamento. O Poder Legislativo tem

competências mais abrangentes do que no presidencialismo, uma vez que tem responsabilidade perante o povo, e o primeiro-ministro não tem direito a mandato com tempo determinado.

1.5 Evolução histórica brasileira

Em 22 de janeiro de 1808, a família real portuguesa chegou ao Brasil, mais precisamente a Salvador, e com ela a sede do Império Português aqui foi instalada. Em 1815, o Brasil foi elevado a Reino Unido de Portugal e Algarves, transformando-se em império autônomo, com a declaração de independência no ano de 1822. No mesmo ano, foi editada a Decisão de Governo nº 57, uma das primeiras normas eleitorais brasileiras, que convocou uma Assembleia Constituinte.

Em 1824, o imperador D. Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira, que foi a mais duradoura. Alguns aspectos devem ser enaltecidos como, por exemplo, a criação de um quarto poder, o Poder Moderador. Villa (2011, p. 19) nos faz entender melhor o porquê da criação do quarto poder, “[...] delegado privativamente ao imperador como chefe supremo da nação. E mais: o art. 99 determinava que a pessoa do imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma. O imperador é o chefe do Poder Executivo”. As províncias passaram a ser governadas por homens nomeados pelo imperador, e 14 artigos constitucionais foram destinados ao Judiciário e restringiram a autonomia dos juízes. Ao todo, foram 179 artigos, 88 para o Poder Legislativo, que sofreu redução do seu período de funcionamento para quatro meses por ano. O imperador também limitou os eleitores.

As regências, ou seja, o segundo período do Império, vão de 1831 a 1840. D. Pedro II foi aclamado imperador, mas assumiria somente quando completasse 18 anos, por isso o país foi governado por regências até que cessasse a incapacidade civil do imperador.

O terceiro período do Império brasileiro iniciou-se em 1840 e se completou em 1889. Esse período foi de suma importância para o Brasil,

uma vez que foi nessa data que ocorreu a publicação da mais importante lei trabalhista: em 13 de maio de 1888, a regente princesa Isabel sancionou a Lei Áurea (Carta de Lei nº 3.353), que aboliu a escravidão no país. Antes disso, em 1850, foi sancionado o Código Comercial e, posteriormente, também foram sancionadas outras importantes leis.

Liderando a queda da monarquia, o marechal Deodoro da Fonseca assumiu o governo provisório na qualidade de comandante em virtude da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, com o Decreto nº 1: “Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa. Art. 2º As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

O Decreto nº 1 formalizou o surgimento do novo regime. [...] No art. 7º do mesmo decreto, ficou disposto que a forma republicana ficaria aguardando o “pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular”. A vontade popular teve de esperar mais de um século: somente em 1993 foi realizado o plebiscito sobre os regimes e as formas de governo. (VILLA, 2011, p. 26)

Setembro de 1890 foi marcado pela eleição do Congresso Constituinte, o qual elegeu, indiretamente, o marechal Deodoro da Fonseca como presidente da República e o marechal Floriano Peixoto como vice. A Constituição de 1891, promulgada pelo Congresso Constitucional, instituiu o presidencialismo, as eleições diretas para a Câmara e o Senado e o voto universal não obrigatório e não secreto, mas excluiu os menores de 21 anos, as mulheres, os analfabetos, os soldados e os religiosos.

A Primeira República teve início no ano de 1889 e se estendeu até 1934. Foram presidentes: marechal Deodoro da Fonseca, marechal Floriano Peixoto, Prudente de Moraes, Campos Sales, Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha, Hermes da Fonseca, Venceslau Brás, Rodrigo Alves, Delfim Moreira, Epitácio Pessoa, Artur Bernardes, Washington Luís, Júlio Prestes, Augusto Fragoso, Isaías de Noronha e Getúlio Vargas, que também iniciou seu mandato.

O ano de 1894 ficou conhecido pela primeira eleição direta. Contudo, não houve a participação de três estados brasileiros – Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná – em virtude da Revolução Federalista. Algum tempo depois, de 1870 a 1924, várias foram as revoltas que inquietaram os brasileiros: Messianismo, Revolta de Canudos, Guerra do Contestado, Cangaço, Revolta da Vacina, Revolta da Chibata, Tenentismo, Revolta do Forte de Copacabana, Coluna Prestes.

A Revolução de 1930 pôs fim à República Velha e à política “café com leite”. Foi um movimento armado, liderado pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, que culminou com um golpe de Estado que depôs o Presidente Washington Luís e impediu que o presidente eleito, Júlio Prestes, tomasse posse.

Começou a Era Vargas. Getúlio revogou a Constituição de 1891 e governou por meio de decretos, nomeando interventores para os estados que governavam como delegados do poder central. A nova Constituição veio em 1934, mas, para isso, foi necessária a Revolta Constitucionalista de 1932. Entre muitas inovações dessa nova Constituição, destaca-se a criação da Justiça Eleitoral, com o voto feminino, secreto e obrigatório. Pela primeira vez na história brasileira, as mulheres eram eleitoras.

Com o dobro de artigos da Constituição anterior, a Constituição de 1934 tinha 187 artigos, dos quais nove foram reservados para a segurança nacional e apenas dois para os direitos fundamentais, tudo isso fruto do autoritarismo da época com inspiração no totalitarismo italiano. Foi garantido o estado de sítio, autorizado o estado de guerra, entre outros tópicos, como: reconhecimento dos sindicatos, programa de proteção ao trabalhador, salário mínimo fixo, limite diário de jornada, férias, proibição do trabalho aos menores de 14 anos, incorporação dos silvícolas¹⁷¹. Essa Constituição manteve o nome de República dos Estados Unidos do Brasil, não promoveu mudança efetiva da capital, mas os constituintes indicaram que:

¹⁷¹ Silvícolas era como se chamavam os índios.

Art. 4º Será transferida a capital da União para um ponto central do Brasil. O presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma comissão, que, sob instruções do governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um estado.

Em 1922, surgiu o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que criou a Aliança Nacional Libertadora (ANL), a qual acabou derrubada por Vargas, mas, na ânsia de um novo golpe, surgiu a Intentona Comunista. Os militares e populares apoiavam a ideia de um governo mais forte que afastasse os comunistas do poder e, assim, houve a derrubada da Constituição de 1934 e Vargas declarou o Estado Novo.

Com início em 1937, o Estado Novo caracterizou-se pelo getulismo autoritário e centralizador, uma vez que houve o fechamento do Congresso Nacional e a supressão dos partidos políticos e da independência dos poderes. Com a outorga da Constituição de 1937, o Brasil passou a existir como uma federação de fachada.

O regime ditatorial imposto pelo Pai dos Pobres¹⁷² outorgou a Constituição, instituiu o regime ditatorial, mas tais medidas não foram aprovadas e deram margem à criação do documento que abertamente declarava oposição ao Estado Novo e à Era Vargas, o Manifesto dos Mineiros. Em 1945, Getúlio foi deposto por um golpe militar, e quem assumiu a presidência do Brasil foi José Linhares. O que chama atenção no Presidente Vargas são suas criações: a Eletrobras, o sufrágio universal e, talvez, o mais célebre de todos os seus feitos, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A quinta Constituição brasileira foi promulgada em 1946 pelo governo Dutra, sendo a quarta republicana. Mantendo a denominação de Estados Unidos do Brasil e com 218 artigos, é mais extensa e democrática. O Congresso foi dividido em duas casas, houve a ampliação do ano legislativo para nove meses, ficou determinado que cada estado faria jus

¹⁷² Getúlio Vargas também era conhecido assim.

a três senadores e um suplente e existiria eleição para a Vice-Presidência da República. Restabeleceu os direitos individuais e o direito de greve, extinguiu a pena de morte, deu estabilidade aos empregados após dez anos de serviço, deu independência aos três poderes novamente, garantiu a defesa ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, assim como ao voto para os analfabetos e maiores de 16 anos, as eleições seriam diretas, livres e o voto seria obrigatório, secreto e universal e, por fim, retomou o pleno Estado de direito democrático.

Getúlio ficou no poder por 15 anos porque, mesmo depois de deposto e exilado, ele sucedeu Eurico Gaspar Dutra, vencendo as eleições de 1950 com o voto popular. Getúlio estava à frente, portanto, de um país democrático. Em 1954, ele cometeu suicídio e despediu-se com uma carta-testamento em que se pode ler:

Mais uma vez, as forças e os interesses contra o povo coordenaram-se e novamente se desencadeiam sobre mim. Não me acusam, insultam; não me combatem, caluniam, e não me dão o direito de defesa. Precisam sufocar a minha voz e impedir a minha ação, para que eu não continue a defender, como sempre defendi, o povo e principalmente os humildes.

[...]

Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História. (VARGAS, 1954, p. 3)

Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos passaram pela presidência durante a Quarta República. As tentativas de golpes não foram fortes o suficiente, e Juscelino Kubitschek de Oliveira assumiu a Presidência em 1955 com o Plano de Metas, cujo lema era “cinquenta anos em cinco”. JK expandiu a infraestrutura dos portos, rodovias, ferrovias e energia elétrica e criou a Sudene¹⁷³ para auxiliar e possibilitar a criação de Brasília, a nova capital do Brasil. A indústria automobilística foi uma das coisas que mais chamou atenção em seu governo, porque o Brasil fabricava o seu primeiro carro.

¹⁷³ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A criação de uma cidade no coração do Brasil, em meio ao cerrado, dividia opiniões, mas a inauguração de Brasília ocorreu em 1960, conforme havia prometido o Presidente Bossa Nova¹⁷⁴ em um de seus comícios durante sua campanha eleitoral para a Presidência.

Deste Planalto Central, desta solidão que em breve se transformará em cérebro das altas decisões nacionais, lanço os olhos mais uma vez sobre o amanhã de meu país e antevejo esta alvorada com fé inquebrantável e uma confiança sem limites no seu grande destino. (OLIVEIRA, 1956)

Eleito em 1960, Jânio Quadros assumiu a Presidência em 1961 e renunciou no mesmo ano, sendo sucedido por Jango, João Goulart. Muitos acreditam que Jânio promoveu um autogolpe. Instalou-se o parlamentarismo, e Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima ocuparam o cargo de primeiro-ministro no ano de 1963. Em um plebiscito, o povo demonstrou querer a volta do presidencialismo e votou pelo retorno do antigo sistema de governo.

Na noite do dia 31 de março de 1964, teve início o movimento militar originado em Belo Horizonte, mas que se espalhou por todo o Brasil. Encerrando a República Populista (Quarta República), o golpe militar obteve êxito, e instaurou-se a ditadura militar no Brasil. Jango foi exilado e muitos outros políticos e ex-presidentes também sofreram com o exílio.

Cinco presidentes governaram durante a ditadura militar, conhecida por ter promovido o milagre econômico: Humberto de Alencar Castelo Branco, Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Beckmann Geisel e João Baptista de Oliveira Figueiredo. Criou-se um Estado de exceção, e a democracia ficou suspensa.

O Ato Institucional nº 1 (AI-1) foi o primeiro de muitos, uma vez que até 1967 foram decretados outros três que permitiam que o governo legisse sobre qualquer assunto. Foram instituídos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e as eleições indiretas; foi decretado o fim da estabilidade no emprego; e os partidos foram extintos, ficando vigente o bipartidarismo:

¹⁷⁴ Juscelino Kubitschek era assim conhecido.

somente a Aliança Nacional Renovadora (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) faziam parte do cenário político oficial.

1967 foi o ano em que se instituiu a terceira Constituição brasileira outorgada, e o general Castelo Branco foi quem enviou a proposta ao Congresso. Essa Constituição trazia o seguinte: “Art. 1º O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. § 1º Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.” Para garantir a constitucionalidade de todos os atos praticados durante a ditadura, foi inserido nas disposições transitórias que “ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”. Essa Carta Política demonstra que o Brasil retrocedeu constitucionalmente.

Com apenas 20 meses de vigência, a Constituição de 1967 foi posta de lado, como se não existisse. O AI-5 foi o ato mais radical da ditadura e conferia poderes absolutos ao presidente: fechar o Congresso, legislar livremente, cassar, demitir e punir sem apreciação judicial. Foi o ato mais severo da história política do Brasil. Em 1969, assumiu a Presidência a junta militar, composta por representantes das três forças: Marinha, Exército e Aeronáutica. Somente em 1978 é que houve a revogação do AI-5.

O pluripartidarismo foi restabelecido em 1979, mas somente em 1985 é que o Congresso aprovou a emenda constitucional que extinguiu a ditadura militar. Naquele ano, foi eleito o novo presidente do Brasil, Tancredo de Almeida Neves, que veio a falecer sem nem ao menos ser empossado, porque, quando da data da posse, encontrava-se hospitalizado. José Sarney Costa, vice-presidente, tomou posse e assumiu a chefia do Brasil.

Em 15 de novembro de 1986, foi realizada a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, a qual foi instalada no ano subseqüente, e, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a oitava Constituição brasileira, a Constituição Cidadã, que “recebeu 474 votos favoráveis e apenas 15 contrários. Os 15 eram da bancada do PT, que considerou a Carta ‘elitista e conservadora’”, conforme traduz Villa (2011, p. 115).

A mais longa de todas as constituições é a que temos em vigência. São 250 artigos, mais os 70 dos atos das disposições constitucionais transitórias, que, atualmente, expandiram-se para 97 artigos, e já temos 71 emendas constitucionais. É a Carta Magna mais prolixa, em que diversas garantias foram conferidas para que se pudesse dar maior efetividade aos direitos individuais. Foi permitido que o Poder Judiciário atuasse sempre que existisse ameaça ou lesão ao direito, foi também conferido um dos maiores direitos aos cidadãos, qual seja o de eleições diretas para todos os cargos políticos.

A forma e o sistema de governo atual foram objeto de consulta por meio de um plebiscito ocorrido em 21 de abril de 1993. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral¹⁷⁵, a forma de governo escolhida foi a República, com 66,26% dos votos, e o sistema de governo foi o presidencialismo, com 55,58% dos votos. Ao todo, foram 10,25% dos votos nulos e 10,29% em branco para a forma de governo, e 24,87% nulos e 4,84% dos votos em branco para o sistema de governo.

Sob a vigência da Carta Política de 1988, passaram pela Presidência da República os seguintes chefes do Executivo: Fernando Affonso Collor de Mello, Itamar Augusto Cautiero Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e, atualmente, Dilma Vana Rousseff, primeira mulher a chegar ao posto mais alto do Executivo brasileiro e a 36ª presidente da República Federativa do Brasil.

O Brasil iniciou como colônia, virou uma monarquia, passou a ser uma República e assim se conserva até os dias de hoje. Trinta e seis presidentes estiveram à frente do país, oito constituições já vigoraram, alguns golpes de Estado aconteceram, um período ditatorial durou 21 anos, sem contar os altos e baixos de alguns governos autoritários, como, por exemplo, a Era Vargas, para que hoje seja possível afirmar que há uma democracia instalada no país.

¹⁷⁵ Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado geral do plebiscito de 1993*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

Leme (1982) afirma que, no Brasil, temos uma democracia jovem e sem experiência. Talvez essa visão responda às indagações quanto ao mandato de alguns políticos, eleitos por votos que traduzem manifestos, diante da obrigatoriedade do exercício do direito de sufrágio.

É fundamental que, no Brasil, nesse ano eleitoral de 1982, que o povo se conscientize, na hora de sufragar os seus candidatos, de imensa responsabilidade de que é portador. A responsabilidade de influir na transformação da sociedade pelo voto. Pela participação do indivíduo. De restaurar pela democracia, a dimensão humana nas precedências do Estado. (LEME, 1982, p. 106)

O estudo da evolução histórica brasileira permite que conheçamos as personalidades que ocuparam o cargo de presidente, os seus feitos mais importantes e, principalmente, as mudanças que ocorreram para que precisássemos passar pela monarquia e terminar como uma república, bem como pelo parlamentarismo e, atualmente, pelo presidencialismo. Entendemos o que esses acontecimentos representaram em nossa história e como contribuíram para a formação da democracia.

2 O Princípio Democrático

Neste segundo item, estudam-se o princípio democrático, considerando o seu conceito e justificação; a soberania e a representação popular; adentra-se no princípio da democracia semidireta; e conceituam-se referendo, iniciativa popular, veto e plebiscito. O direito de sufrágio será objeto de maior análise, uma vez que todos os seus princípios serão estudados, quais sejam: universalidade, imediaticidade, liberdade, secretismo, igualdade, periodicidade e unicidade. Para fundamentar este estudo, serão utilizados os preceitos constitucionais, as legislações épicas revogadas e vigentes, bem como as contribuições teóricas das doutrinas especializadas.

Inicialmente, nos Estados absolutistas, os governantes detinham poder absoluto de forma que impunham sua vontade aos seus súditos. Para revolucionar a organização do poder, surgiu o Estado de direito.

Com o **Estado de direito**, instala-se o império da **lei**. O poder do governante não é extinto, mas sua discricionariedade, agora, verga-se

ao princípio da legalidade no qual é a lei o único instrumento legítimo para instruir direitos e obrigações, vinculando a todos, inclusive e principalmente os governantes. Este não faz mais o que deseja, mas o que a lei permite a ele que deseje. Essencialmente, o Estado de direito é aquele em que apenas as leis podem definir qual é o direito que competirá ao governante aplicar. (BARCHET; MOTTA, 2008, p. 83, grifo do autor)

Com a evolução do Estado de direito para o Estado democrático de direito, o princípio da legalidade determina uma forma de governo na qual a soberania é a lei, mas também deve existir uma obediência aos princípios fundamentais, porque eles são a base da nossa Carta Magna. O que melhor exemplifica a função do Estado democrático de direito é a cláusula pétreia da Constituição de 1988 que dá garantias ao cidadão.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos poderes; IV – os direitos e garantias individuais.

Com a existência de uma sociedade, é possível que exista uma democracia, a qual pressupõe uma luta pela justiça social. A democracia tem sua essência no princípio da soberania popular, no qual o povo é a única fonte de poder, conforme estabelece a Constituição brasileira, em seu art. 1º, parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O regime *político* democrático lhes parece caracterizado pelos seguintes elementos: a) pluripartidarismo ilimitado, expresso no terreno do processo eleitoral (isto é, concorrência partidária sem limites no terreno eleitoral); b) plena vigência de liberdades políticas para todos, sem qualquer discriminação de classe ou ideológica; c) vigência efetiva da mais estrita legalidade e, portanto, de um sistema de garantias às liberdades individuais. (SAES, 1998, p. 176, grifo do autor)

Kelsen define a democracia como:

O significado original do termo “democracia”, cunhado pela teoria política da Grécia Antiga, era o de “governo do povo” (*demos* = povo, *kratein* = governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era

a participação dos governados no governo, o princípio da liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental. [...] O termo designa um termo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo. (KELSEN, 2000, p. 149, grifo do autor)

O regime democrático é sustentado pelos pilares da igualdade e da liberdade, entretanto, Silva (1992, p. 116) traduz que “para existir democracia, basta existir uma sociedade com governo escolhido pelo povo, ou seja, a democracia não precisa de pressupostos especiais para a sua existência, o que precisa é que haja luta incessante pela justiça social”.

A democracia se manifesta mediante três modalidades: a democracia direta, a semidireta e a indireta, que, conforme leciona Bonavides (1985), também são conhecidas por democracia semirrepresentativa e democracia representativa.

Para alguns estudiosos, a democracia direta é o tipo ideal de democracia, porque a participação dos cidadãos é imediata e feita sem a intervenção de intermediários. É o modelo democrático da Grécia Antiga.

A civilização grega, berço da democracia direta assente em formas de governo, garantia a privilegiados cidadãos o usufruto de três princípios básicos: a) a isonomia – igualdade perante a lei; b) a isotimia – livre acesso às funções públicas; c) a isogoria – igualdade para participar das assembleias. (SOARES, 2001, p. 341-342)

A Revolução Francesa e o advento do Estado liberal fizeram surgir uma nova democracia, exercida por meio de intermediários chamados de representantes e por via do sufrágio, a democracia indireta ou representativa.

Democracia representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas. [...] democracia representativa significa que as deliberações relativas à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. É também chamada de democracia liberal, visto ser defendida pelos grandes pensadores do liberalismo, que a admitem como o único sistema político em que os valores liberais podem realmente existir e se desenvolver. (MACEDO, 2008, p. 181)

Kelsen explica o princípio da maioria pela sua influência na democracia indireta.

O princípio da maioria em uma democracia social exige que todos os cidadãos tenham permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio de maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo que a exclusão seja decidida pela maioria. (KELSEN apud SOARES, 2001, p. 352)

Passada a Primeira Guerra Mundial, surgiu a democracia semidireta, a qual traduzia uma ampliação da democracia representativa, mas aproximava-se, também, da democracia direta, que, adiante, observaremos mais especificamente.

2.1 Conceito e justificação

O princípio democrático é um princípio com característica jurídico-constitucional porque “a Constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática)”, nas palavras de Canotilho (2003, p. 287), o qual aduz ainda que:

O princípio democrático constitucionalmente consagrado, é mais do que um *método* ou *técnica* de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, económicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se *impulso dirigente* de uma sociedade. O art. 2º, conjugado com outros artigos (cfr., por ex., art. 9º e 81º), sugere a existência de um *objectivo* a realizar através da democracia. (CANOTILHO, 2013, p. 288, grifo do autor)

Por meio da democracia é que se objetiva o princípio democrático, o qual acolhe os postulados da teoria democrática representativa e que engloba os órgãos representativos, as eleições periódicas, o pluralismo partidário e a separação dos poderes. Ocorre que o próprio princípio democrático implica uma democracia representativa, e Canotilho (2003, p. 288) traduz que “é para esse sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder (art. 2º), a participação democrática dos cidadãos (art. 9º), o reconhecimento

constitucional da participação directa e activa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático”.

Dois eram os conceitos atribuídos para democracia. Um dispunha sobre o processo de representação e o outro, sobre a participação. No intuito de formar uma “relação dialética (mas, também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo” (CANOTILHO, 2003, p. 289) –, formou-se um novo e único conceito para democracia.

Os partidos políticos são de suma importância para o princípio democrático, pois auxiliam na formação da vontade do povo, a vontade democrática. Para Canotilho (2003, p. 289), “o princípio democrático aponta, porém, no sentido constitucional, para um processo de democratização extensivo a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural”.

A principal característica do princípio democrático é o princípio de organização, uma vez que este dispõe sobre a titularidade e o exercício do poder, porque:

[...] é o princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem do processo de organização da forma de Estado e governo. (CANOTILHO, 2003, p. 290)

Em sentido oposto, Canotilho (2003, p. 291) traz à luz a Fórmula de Popper para uma justificação negativa do princípio democrático, conceituando que “a democracia nunca foi a soberania do povo, não o pode ser, não o deve ser”. Essa justificação negativa é um mecanismo que limita a prática do poder no intuito de proteger as instituições políticas, sendo, para tanto, uma “capacidade de resposta do sistema político-constitucional à ‘corrupção política’”.

A modalidade de “destituição” dos dirigentes e de “revogação” de mandatos e cargos políticos assumem aqui um papel constitutivo e organizador da ordem constitucional democrática. Tão ou mais importantes que os *procedimentos eleitorais legitimadores* são os *procedimentos constitucionais deslegitimadores* tendentes a possibilitar o afastamento dos titulares de cargos políticos (*impeachment, recall*, responsabilidade política, destituição, moção de censura). (CANOTILHO, 2003, p. 292, grifo do autor)

A Constituição de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã em decorrência do vasto rol de direitos e garantias fundamentais. Esses direitos fundamentais constituem elementos substanciais para a concretização do princípio democrático, sendo que têm função democrática, por isso o Estado democrático é baseado na soberania popular e na garantia dos direitos fundamentais.

Passa-se, então, ao estudo da soberania e representação popular para corroborar o entendimento do princípio democrático como um todo.

2.2 Soberania e representação popular

A soberania popular faz crer que não é o povo que existe para o Estado, mas sim que este existe para o povo diante da titularidade do poder do povo para decidir as questões políticas.

As teorias da soberania popular apresentam três fases sucessivas e distintas. Na primeira, o povo aparece como titular da soberania, situado fora do Estado. Na segunda fase, a titularidade da soberania é atribuída à nação e o povo é concebido numa ordem integrante. Finalmente, na última fase, chega-se à afirmação de que o titular da soberania é o Estado, o que começou a ser aceito na segunda metade do século XIX e ganhou grande prestígio no século XX. (DALLARI, 2012, p. 80)

Para que se exerça a soberania popular, a Constituição Federal (1988) garantiu aos cidadãos a atribuição de poderes de modo que estes podem interferir na condução do Estado.

É o conjunto de regras que disciplinam as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o *caput* do art. 14 da CF/1988. São direitos políticos subjetivos que investem o indivíduo no *status active civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, maneira a conferir os atributos da cidadania (MORAES, 2006, p. 207, grifo nosso)

Conforme elucida Dallari (2012), independência é sinônimo de soberania, uma vez que, quando invocada pelos governantes, traduz a igualdade entre os países em âmbito internacional. Entretanto, é também sinônimo de uma expressão de poder, pois dentro dos limites do Estado há uma última instância, soberana, para a solução dos conflitos.

Não apenas o seu titular é o povo, mas é esse que detém a soberania, o que significa afirmar-se, juridicamente que a sua decisão é soberana, não a o do seu representante, que apenas exerce em seu nome as competências pelas quais se cumprem as funções estatais. (ROCHA apud MENDONÇA, 2004, p. 87)

Considerando que o Estado existe para o povo e que é este quem governa aquele por meio de representantes eleitos, é possível observar claramente a soberania do povo e a competência atribuída aos governantes por meio da representação popular.

2.2.1 Democracia semidireta

A maior crítica à democracia indireta/representativa era quanto a sua legitimidade. Por isso, quando esta entrou em crise, seus adeptos passaram a incorporar elementos da democracia direta, objetivando sanar o problema da legitimidade. Surgiu, assim, a democracia semidireta, a qual era uma ampliação da indireta/representativa, mas aproximava-se também da direta.

A democracia indireta/representativa e a semidireta/semirrepresentativa constituem, na visão de Bonavides (1985, p. 506), “[...] a democracia dos poderes limitados (principal exemplo: a democracia do Estado de direito)”.

Democracia é o regime de governo em que os cidadãos podem participar da vida política de seu país, exercendo a soberania popular. O regime adotado no Brasil é a democracia semidireta. Assim, o povo decide diretamente sobre assuntos políticos ou administrativos mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular ou, indiretamente, por meio de seus representantes eleitos. (GUIA DO ELEITOR, 2012, p. 9)

A democracia semidireta tem institutos que permitem a participação direta do povo, ou seja, “[...] é a participação popular no poder por intermédio de um processo, no caso, o exercício da soberania que se instrumentaliza através do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como pelo ajuizamento da ação popular”, conforme ensina Lenza (2008, p. 683).

Não se pode dizer que democracia semidireta seja sinônimo de democracia participativa, vez que esta, [...] possui um significado mais largo. No Brasil, a Constituição da República prevê institutos da democracia representativa, como o sufrágio universal, o mandato eletivo, mas prevê, também, os elementos tradicionais de participação direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular. (MACEDO, 2008, p. 185)

Para um melhor entendimento da democracia semidireta, passa-se ao estudo aprofundado de cada um de seus institutos.

2.2.1.1 Referendo

Direito disposto no art. 14, inciso II, da Constituição Cidadã, é uma iniciativa do Estado para obter a opinião da sociedade, com capacidade eleitoral ativa, a respeito de um texto legal, a fim de que se alcance a ratificação ou rejeição.

O referendo é uma consulta posterior aos cidadãos. Trata-se de uma consulta sobre uma questão já definida e concretizada em um ato administrativo ou legislativo. Nesse caso temos inicialmente a produção do ato legislativo ou administrativo, e após isso sua submissão à ratificação ou rejeição dos cidadãos. (BARCHET; MOTTA, 2008, p. 235)

A sociedade eleitoral ativa brasileira já foi consultada por duas vezes por meio de um referendo. O primeiro foi em 6 de janeiro de 1963¹⁷⁶ para saber se os brasileiros optavam pela continuação, ou não, do parlamentarismo. O resultado foi a rejeição, e o povo optou pelo presidencialismo. Em 23 de outubro de 2005¹⁷⁷, a população foi novamente consultada, dessa vez a respeito da proibição do comércio de armas de fogo e munições, o que levaria a uma alteração do Estatuto do Desarmamento. A alteração legal foi rejeitada pelos brasileiros.

2.2.1.2 Iniciativa popular

Nos dizeres de Soares (2001, p. 353), iniciativa popular “é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo a iniciativa de

¹⁷⁶ Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Referendo 1963*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

¹⁷⁷ Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Referendo 2005*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa.” Com a iniciativa, os cidadãos impulsionam as atividades legislativas.

Por meio da iniciativa, os cidadãos podem pedir a edição de uma lei sobre uma matéria específica ou apresentar um projeto de lei. Ou seja, é uma oportunidade que o cidadão tem de ser ouvido e de ter uma atividade legislativa.

A atual Carta Magna brasileira dispõe esse direito em seu art. 14, inciso III. A iniciativa deve atender a alguns requisitos: assinatura de 1% de todos os eleitores do país, distribuídos por cinco estados, cada um deles com um mínimo de eleitores assinantes.

A Lei de Combate à Corrupção, que estabelece pena de cassação para a comprovação de captação ilícita de sufrágio, ou seja, compra de votos, e a Lei da Ficha Limpa, que impôs normas mais rígidas para os registros de candidaturas, são ilustres exemplos da capacidade legislativa do povo por meio da iniciativa popular.

2.2.1.3 Veto

Canotilho entende que:

O veto é o instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. (CANOTILHO, 2003, p. 295, grifo do autor)

Tal instituto da democracia semidireta não está previsto no rol dos direitos políticos da nossa Constituição, ou seja, não é adotado no Brasil, mas funciona como uma atividade de controle legislativo por meio da qual os cidadãos podem, democraticamente, impedir que uma lei entre em vigor.

2.2.1.4 Plebiscito

O art. 14, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) confirma a existência desse procedimento democrático.

Plebiscito é a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. [...] Nele está, porém, presente um momento “decisionista” que não se verifica no referendo. (CANOTILHO, 2003, p. 296)

Em 21 de abril de 1993¹⁷⁸, o Brasil teve o seu primeiro e único plebiscito. Os brasileiros precisaram optar por presidencialismo ou parlamentarismo e monarquia ou República. A maioria optou por um regime presidencialista e pela República.

2.3 Direito de sufrágio

Paupério (1979, p. 47) ensina que “a igualdade política, que implica principalmente o direito de sufrágio, não é direito absoluto, do mesmo modo que o da liberdade, nem essencial e fundamental, porque requer, nos cidadãos, condições de probidade e de inteligência”. Ou seja, remete ao pensamento de que a escolha dos governantes não poderá ser realizada sem moralidade e cultura, o que nem sempre existe em uma sociedade.

Mendonça traz um conceito ensinado por Bonavides, qual seja:

O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas, qualificadas na Constituição como politicamente aptas, para participar na gerência da vida pública. Assim como, é o meio pelo qual se manifesta a vontade do povo na formação do governo democrático. É o processo legal de escolha das pessoas que irão representar o povo no exercício das funções eletivas. (BONAVIDES apud MENDONÇA, 2004, p. 93)

Araújo e Nunes Júnior (1998, p. 146) entendem que “o direito de sufrágio não é um mero direito individual, pois [...], transforma-o em um verdadeiro instrumento do regime democrático, que, por princípio, só pode realizar-se pela manifestação dos cidadãos na vida do Estado.”

2.3.1 Princípios materiais do sufrágio

A cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição (1988) elenca alguns dos princípios materiais do sufrágio, os quais servem

¹⁷⁸ Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Resultado geral do plebiscito de 1993*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

como requisitos para o direito de voto, “II – o voto direto, secreto, universal e periódico”.

O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do “pessoal político” e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do *procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio*. (CANOTILHO, 2003, p. 301, grifo do autor)

Os princípios materiais do sufrágio serão conceituados individualmente para um melhor entendimento das suas funções dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

2.3.1.1 Universalidade

Este princípio garante a possibilidade real do exercício do voto na medida em que atua proibindo a discriminação, ou seja, proíbe que a capacidade eleitoral ativa¹⁷⁹ seja excluída de alguns eleitores sem motivo justificado. O art. 14, § 2º¹⁸⁰ da atual Constituição brasileira especifica quais cidadãos estão excluídos do processo eleitoral no tocante à capacidade eleitoral ativa. Já no que diz respeito à capacidade eleitoral passiva¹⁸¹, a Constituição dispôs em seu art. 14, § 3º¹⁸²:

O princípio da universalidade do sufrágio impõe o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos. Todos os cidadãos podem votar (“direito do sufrágio activo”, “capacidade eleitoral ativa”) e todos os cidadãos podem ser eleitos (“direito de sufrágio sucessivo”, “capacidade eleitoral passiva”). Com exceção dos cidadãos sem capacidade eleitoral. (CANOTILHO, 2003, p. 302)

¹⁷⁹ É a capacidade de votar, ou seja, ser eleitor.

¹⁸⁰ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

¹⁸¹ É a capacidade de ser votado, ou seja, de disputar as eleições e ser eleito.

¹⁸² § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I – a nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária; VI – a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para presidente e vice-presidente da República e senador; b) trinta anos para governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para vereador.

Portanto, é possível concluir, desse princípio, que o sufrágio universal consiste no direito de votar e ser votado. Não há impedimento forte o suficiente para o não exercício desse direito: a raça, o sexo, a cor, o grau de instrução, ou mesmo a condição social e econômica. O que existe é o preenchimento de alguns requisitos legais para o exercício do sufrágio.

2.3.1.2 Imediaticidade

É um dos princípios que funcionam com mais eficácia na democracia semidireta, uma vez que, quando da democracia indireta, há imediaticidade porque os eleitores elegem um colégio eleitoral, e este, por sua vez, é quem escolhe os candidatos que ficarão no poder.

O **voto directo** ou *imediate* significa que o voto tem de resultar “imediatamente” da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de “grandes eleitores” ou de qualquer vontade alheia. Por outras palavras: a imediaticidade do sufrágio garante ao cidadão activo a “primeira” e a “última palavra”, pois os eleitores dão directamente o seu voto aos cidadãos (incluídos ou não em listas) cuja eleição constitui o escopo último de todo o procedimento eleitoral. (CANOTILHO, 2003, p. 302, grifo do autor)

Tal princípio traduz a seriedade e a responsabilidade de escolha do candidato porque é o próprio eleitor quem escolhe o seu representante, e não um terceiro. A máxima “um homem, um voto” se encaixa nesse contexto, pois o voto de um homem elege directamente um outro, o seu candidato, ainda que o escolhido não seja eleito porque a vontade do eleitor foi manifestada para aquele político directamente.

2.3.1.3 Liberdade

A liberdade do exercício do sufrágio, o voto, deriva da liberdade de escolha do seu candidato ou de nenhum deles, considerando que há a possibilidade do voto nulo e do voto em branco. A liberdade do voto se estende às duas capacidades eleitorais, uma vez que ela pode ser observada tanto nos eleitores quanto nos candidatos, ainda que ambos tenham que preencher requisitos legais para serem legitimados ao pleito e ao voto.

O **princípio da liberdade de voto** significa garantir ao eleitor o exercício

do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do *voto obrigatório*. A liberdade de voto abrange, assim, o se e o como: *a liberdade de votar ou não votar e a liberdade de não votar*. (CANOTILHO, 2003, p. 303, grifo do autor)

Esse princípio traduz um direito subjetivo que acarreta a fundamentação para o voto facultativo.

2.3.1.4 *Secretismo*

É asseverado ao cidadão eleitor que o seu voto não será dado publicamente, porque se deve manter o sigilo no intuito de cumprir a imposição legal firmada na Constituição (1988) do voto secreto.

Em termos simples, o **princípio do voto secreto** significa que o cidadão eleitor guarda para si a sua decisão de voto. O **voto secreto** pressupõe, por isso, não só a pessoalidade do voto [...], como a proibição de “sinalização” do voto (listas diferentes, papel, urnas). (CANOTILHO, 2003, p. 304, grifo do autor)

O secretismo é uma garantia assegurada pelo princípio da liberdade do voto e tal garantia não pode ser renunciada.

2.3.1.5 *Igualdade*

O princípio da igualdade volta-se, principalmente, para a eficácia de validade do voto, ou seja, que todos os eleitores tenham o voto com o mesmo valor jurídico, e que todos os candidatos estejam submetidos a procedimentos igualitários. “Tal como acontece com o princípio da universalidade, o princípio da igualdade de voto não se limita ao acto eleitoral em si, antes envolve todo o procedimento de sufrágio (igualdade na concorrência eleitoral, igualdade nas candidaturas)” é o que elucida Canotilho (2003, p. 305).

Nenhuma característica pode ser capaz de distinguir eleitores e candidatos, uma vez que não se pode levar em conta o grau de instrução, a atividade econômica ou o seu papel na sociedade. Todos são iguais perante a lei, é o que preceitua a atual Carta Magna, ainda que, pelo princípio da

isonomia, entenda-se que é um dever tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade na medida em que se desiguam. Aqui, nesta seara, apenas as distinções legais são permitidas.

O princípio material da igualdade opõe-se ao voto plural ou voto de qualidade, com surgimento na Inglaterra, porque, neste, os votos são computados de acordo com o *status* social do eleitor, levando-se em conta suas posses, sua origem familiar e seu grau de instrução. Dar valor igual a todos os votos computados em uma eleição direta é o que se espera de um Estado de direito que objetiva o cumprimento do princípio do sufrágio por meio do exercício do voto, seja ele obrigatório ou facultativo.

2.3.1.6 Periodicidade

É necessário que exista uma renovação periódica para os mandatos eletivos, uma vez que beneficiará tanto os eleitores quanto os candidatos. Impedir que um candidato eleito se perpetue no poder é direito dos demais candidatos e dever do eleitor para que possa haver uma rotatividade nos cargos e, conseqüentemente, no modo como ele, eleitor, será representado.

É o princípio que garante a efetividade da democracia porque o eleitor, ao votar, está consciente de que aquele candidato que ele escolheu exercerá seu mandato e o representará com eficácia, mas, caso isso não ocorra, o eleitor pode, em outra oportunidade exteriorizada pela eleição, escolher outro candidato que melhor o represente sem que aquele fique *ad eternum* no poder.

A periodicidade na renovação dos cargos eletivos é o que corresponde às necessidades do princípio democrático. Se não existir periodicidade, não há que se falar em democracia porque caracterizará um governo autoritário e despótico.

Nisto se traduz basicamente o **princípio da periodicidade do sufrágio**. Impede-se, com isto, a vitaliciedade de mandatos, de facto, mandatos sem limites temporais, sendo duvidoso que a lei, sem autorização constitucional, possa limitar o número de mandatos de forma a aniquilar a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos. [...] Por outro lado o princípio democrático articula-se aqui com o princípio do Estado de direito: a

duração do período de exercício dos cargos deve ser previamente fixada no texto constitucional, proibindo-se qualquer alteração desta delimitação temporal [...]. (CANOTILHO, 2003, p. 306, grifo do autor)

A título de exemplo, o art. 27, § 1º, da Constituição Federal dispõe que: “Será de quatro anos o mandato dos deputados estaduais”. No mesmo norte, o art. 28 ensina: “A eleição do governador e do vice-governador de estado, para mandato de quatro anos”. O art. 29 traduz, ainda, que “1 – eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o país”. O art. 46, § 1º invoca que “cada estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com mandato de oito anos”.

2.3.1.7 Unicidade

Canotilho (2003, p. 306) é direto quando trata do princípio da unicidade: “[...] é um corolário lógico do princípio da igualdade. Se os votos têm todos o mesmo peso, também ao cidadão-eleitor é vedado defraudar o princípio um homem um voto, votando várias vezes no mesmo ou em locais diferentes. O eleitor vota uma vez.”

A diferença entre sufrágio e voto pode ser observada, muito embora, com certa frequência, essas palavras sejam utilizadas como se sinônimas fossem. Sufrágio é o direito de votar e ser votado, ao passo que voto é o modo pelo qual se exercita o direito de sufrágio.

A distinção entre o direito de sufrágio e o voto, que encontra apoio na Constituição (art. 14 e seu § 1º), mostra que não tem cabimento discutir se o sufrágio é direito, função ou dever, por que ele é apenas direito, de que o voto é tão somente uma manifestação no plano prático, um dos atos de seu exercício. (SILVA, 1992, p. 314)

Como é possível observar, neste item, buscou-se dar maiores esclarecimentos acerca do princípio democrático, do conceito de soberania e representação popular, bem como conceituar os tipos de democracia, adentrando mais especificamente na democracia semidireta e demonstrando os seus elementos e a sua importância na política brasileira. Os princípios

materiais do sufrágio foram abordados a fim de que se possa embasar a falta de constitucionalidade da obrigatoriedade do voto, uma vez que não se coaduna com o princípio democrático.

3 O Voto Obrigatório e o Princípio Democrático

Os princípios materiais do sufrágio, estudados no item anterior, traduzem a justificação da realização das eleições porque é neste momento democrático que se pode observar a vontade política de uma sociedade, uma vez que há o instituto do voto, o qual legitima a manifestação política dos cidadãos. Eleições e voto são os instrumentos pelos quais se efetua a alternância do poder, quando se refere a um Estado de direito.

3.1 Conceito

Para que possamos conceituar voto, é necessário que entendamos o significado de participação política, uma vez que tal expressão traduz diversas práticas características das democracias, como, por exemplo, o que nos trazem Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 888): “[...] ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação em comícios, o apoio a um determinado candidato [...]”.

Essa participação política pode ocorrer, em geral, pela presença, ativação ou participação.

Há pelo menos três formas ou níveis de participação política que merecem ser brevemente esclarecidos. A primeira forma, que poderíamos designar com o termo de *presença*, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas. [...] A segunda forma poderíamos designá-la com o termo de *ativação*: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo *participação*, tomado em

sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição, ao menos no que respeita à maior parte dos cidadãos, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p. 888-889, grifo dos autores)

Além da participação política, devemos considerar, para conceituar voto, o comportamento eleitoral que, nos dizeres de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 189), é “[...] o processo de formação e de expressão das preferências individuais em ordem às alternativas políticas sujeitas à crítica do voto”. A análise do comportamento eleitoral é feita levando-se em consideração o conjunto de votos e o indivíduo.

O voto é momento imprescindível no processo democrático das decisões políticas. [...] Em sua divisão mais genérica, a análise do comportamento eleitoral compreende duas grandes áreas de observação: a da expressão do voto e a da abstenção. A abstenção também é uma forma de comportamento. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p. 189)

A expressão cultura política também deve participar do vocabulário a fim de compor o conceito de voto, uma vez que designa “[...] conjunto de tendências psicológicas dos membros de uma sociedade em relação à política.”, conforme ensinam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 306).

[...] o uso da expressão cultura política, para designar o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. Assim, poderemos dizer, a modo de ilustração, que compõem a cultura política de uma certa sociedade de conhecimentos, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as tendências mais ou menos difusas, como por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria, etc.: finalmente, as normas, como, por exemplo, o direito-dever dos cidadãos a participar da vida política, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação. Não se descuram, por último, a linguagem e os símbolos especificamente políticos, como as bandeiras, as contra-senhas das várias forças políticas, as palavras de ordem, etc. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p. 306)

Feitas algumas considerações iniciais para entendermos melhor o conceito de voto, passa-se a compreendê-lo.

Segundo Cunha (2009, p. 277), voto é a “[...] manifestação individual que é parte de uma decisão coletiva”. Esse conceito servirá para analisarmos que o voto é o meio pelo qual o povo se manifesta a fim de participar da vida política de seu país e, mesmo sendo um direito individual, personalíssimo e intransferível (ao menos em nosso sistema eleitoral), é a forma pela qual os cidadãos, eleitores, participam de uma decisão, qual seja as eleições, a qual se desdobra de forma coletiva, uma vez que o seu resultado culminará na forma de continuação do Estado e da vida política deste. Como se pode perceber, o resultado é fruto de um direito individual, mas que contribui para a realização de um direito coletivo.

Um ato com natureza política e jurídica é o voto, porque, ao mesmo tempo em que é uma forma de participação do cidadão na vida política do país, é também um instituto assegurado e regulado pelo direito. Tavares (2008, p. 749) traz à luz que “José de Alencar, em 1868, escrevia que o voto não poderia ser considerado apenas um direito político, considerando-o ‘uma fração da soberania nacional’”.

O voto pode ser considerado um direito e uma função, pois o eleitor tem o direito, mas também lhe foi atribuída uma função.

Considerando que o voto é a consequência do direito de sufrágio, é possível definir que a capacidade eleitoral ativa, exercida pelo voto, é um direito público subjetivo. Um dos maiores doutrinadores nos ensina que:

O voto é o ato político que materializa, na prática, o direito subjetivo público de sufrágio. É o exercício deste, como dissemos. Mas sendo ato político, porque contém decisão de poder, nem por isso se lhe dá de negar natureza jurídica. É ato também jurídico. Portanto, a ação de emití-lo é também um direito, e direito subjetivo. Não fosse assim, o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático. (SILVA, 1992, p. 316)

Neste mesmo norte, Mendonça (2004, p. 105) dispõe que “voto é o instrumento pelo qual o cidadão exerce seu direito político, manifestando solenemente a sua opção, fazendo valer a sua vontade soberana”.

3.2 Evolução histórica do voto no sistema eleitoral brasileiro

Em 1824, nossa Constituição imperial dispunha do sufrágio como uma função e não trazia expressamente se o voto era obrigatório ou não. Havia apenas o art. 9º da Lei de 1828, o qual previa uma multa pecuniária ao eleitor ausente injustificadamente. No mesmo intuito, tivemos a Lei nº 387, que, em seu art. 126, § 2º, estabelecia multa pecuniária aos faltosos da reunião dos colégios eleitorais. Nessa Constituição, a capacidade eleitoral ativa era censitária, porque havia exigência de uma determinada renda para se exercer o voto, além de outras.

[...] Democrático, “pero no mucho”, o imperador limitou quem deveria ser eleitor. Todos eram iguais, mas uns eram mais iguais que os outros. As eleições seriam indiretas. No município votariam os maiores de 25 anos, livres (30% da população era escrava), e excluíam-se os criminosos, criados e quem não tivesse renda anual mínima. Os eleitos nos municípios seriam eleitores para outras esferas: a provincial (como eram chamados os estados) e a nacional. De acordo com o art. 94, era necessária renda mínima anual de 200 mil réis. Assim, o critério era a renda (chamado censitário) e não envolvia alfabetização, como será disposto, no fim do Império, pela Lei Saraiva, de 1881. [...]. (VILLA, 2011, p. 17)

A Lei dos Círculos, de 1855, estabelecia o voto distrital, e a Lei do Terço, em 1875, dispunha que o eleitor votava em dois terços do número total dos que seriam eleitos. O alistamento dos eleitores passou a ser obrigatório e feito por juntas eleitorais presididas por juízes de paz, e o Judiciário teve atribuições no processo eleitoral. A criação do título de eleitor também constou na Lei do Terço.

A Lei Saraiva, redigida por Rui Barbosa, foi criada para abolir o voto indireto e implantar o voto direto no Brasil e encarregou o Judiciário de cuidar do alistamento dos eleitores e da apuração dos votos. Essa lei é conhecida por esse nome porque foi de criação do político liberal José Antônio Saraiva.

Entretanto, a história eleitoral do Brasil inicia-se, propriamente, com a Proclamação da República, porque o Brasil era, então, independente, não mais entrelaçado com Portugal.

A primeira legislação eleitoral é o Decreto-Lei nº 200-A, de 1890, e que só foi revogado em 1991. Tal documento tratava de qualificar os eleitores dizendo quem eram os ativamente capazes de exercer o voto. No ano de 1892, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 35, que regulou as eleições federais e deu autonomia aos estados e municípios, facultando a criação de uma lei específica nesses entes federados. Entretanto, nesses casos, eram necessários três títulos de eleitor: um federal, um estadual e um municipal. A Lei Rosa e Silva reformou a legislação eleitoral e unificou em um só o título de eleitor.

Nem todos eram eleitores. Era preciso ter mais de 21 anos e ser brasileiro. Da lista obrigatória de eleitores estavam excluídos os analfabetos, os mendigos, os praças de pé e os religiosos “de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual”. Ao excluir os analfabetos, a ampla maioria dos cidadãos acima de 21 anos era mera expectadora nas eleições. Entre os negros a situação era muito pior. Pelos dados de 1872, quando ainda havia escravidão, dos 1.509.403 cativos, apenas 1.403 eram alfabetizados. (VILLA, 2011, p. 33)

A presença do coronelismo, as fraudes e a corrupção ensejaram os líderes da Revolução de 1930 a postularem, também, melhorias eleitorais. Getúlio sancionou o Código Eleitoral, o qual institui a Justiça Eleitoral para que todos os serviços pertinentes às eleições fossem resolvidos por um único órgão; determinou a idade mínima de 21 anos, o voto secreto, o sistema proporcional e o voto feminino, ainda que implantado de forma gradativa; fez menção aos partidos políticos e previu o uso da máquina de votar, o que só ocorreu na década de 1990. Em 1935, a Lei nº 48 modificou o Código Eleitoral.

Ficou definido que a eleição presidencial seria “por sufrágio universal, direto e secreto”. Pela primeira vez as mulheres poderiam votar para presidente. Pena que isso só ocorreu em 1945, 11 anos depois, tendo em vista que as eleições de 1938 não ocorreram por causa do golpe do Estado Novo, em novembro de 1937. (VILLA, 2011, p. 57)

Importante ressaltar que:

Publicada pela primeira vez em 1893, *Democracia representativa*, de Assis Brasil, exerceria larga influência intelectual sobre os revolucionários de 30. Seu projeto de Constituição foi incorporado pela revolução e o código eleitoral de 1932 – que adotava o regime voluntário de alistamento e voto e de cuja comissão elaboradora Assis foi membro, juntamente com João Cabral e Pinto Serva – foi calcado em boa medida sobre as ideias ali defendidas. Como é sabido, no entanto, a Constituição – cujo anteprojeto elaborado pela comissão Itamaraty, teve também a participação de Assis Brasil – adotaria dois anos depois o princípio da obrigatoriedade do alistamento e voto. (KANH, 1992, p. 23)

Com o Estado Novo e a outorga da Polaca, houve a extinção da Justiça Eleitoral, dos partidos políticos e a suspensão das eleições livres, e passou a existir a eleição indireta para a Presidência da República, com mandato de seis anos. O golpe de Estado de 1945 destituiu Getúlio Vargas do poder e decretou o fim do Estado Novo.

Em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, o Decreto nº 7.586 ficou conhecido como Lei Agamenon, o qual restabeleceu a Justiça Eleitoral e regulou o alistamento em todo o território nacional.

Iniciada a ditadura, os militares faziam o que convinha, principalmente, no tocante às matérias eleitorais. A intervenção militar limitou a Justiça Eleitoral à organização dos pleitos, instituiu o senador biônico, criou as sublegendas e o voto vinculado e restringiu a propaganda política no rádio e na televisão por meio da Lei Falcão.

Quando a participação é tolerada, ainda que dentro dos moldes de um pluralismo limitado, é porque o regime busca, de alguma forma, fundamentar-se em algum grau de legitimação popular. Da parte dos revolucionários de 64 houve sempre a intenção de preservar a imagem do país como uma nação democrática e, diversamente do que ocorreu em outros países latino-americanos, o calendário eleitoral brasileiro jamais foi interrompido. É provável que os militares tenham optado pela preservação da obrigatoriedade para evitar uma queda abrupta da participação popular, que poderia ser interpretada como indício de deterioração de sua legitimidade. (KANH, 1992, p. 32)

Várias foram as propostas de abolição da obrigatoriedade do voto ainda dentro do regime ditatorial. O projeto de lei que propunha a adoção do

voto facultativo foi pronunciado inconstitucional porque tal ato só poderia ser modificado por meio de emenda constitucional.

[...] O deputado Herbert Levy, filiado à Arena de São Paulo, remeteu para debate ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3898/1977, no qual propunha a extinção da obrigatoriedade do voto. Como procurava argumentar na justificativa do projeto, o voto obrigatório não favorecia em coisa alguma a prática e o aperfeiçoamento da democracia. Direito e dever, como o define Leon Duguit – dizia Levy: o voto é acima de tudo, um ato de consciência para o cumprimento de um dever cívico. O eleitor que comparece às urnas contra a vontade, apenas para fugir do pagamento de multas e outras sanções que lhe são impostas, não está cumprindo nem um dever cívico e nem praticando um ato de consciência. Sua tendência é votar no primeiro nome que lhe sugerirem, de um candidato que não conhece, o que facilita a cabala na boca das urnas, promovida pela mobilização de aliciadores de votos que o poder econômico propicia. Ou então, vota em branco ou anula seu voto, o que explica a grande proporção de votos em branco e nulos em todos os pleitos. (KAHN, 1992, p. 33)

Em outra oportunidade, foi apresentado um novo projeto para a modificação do voto obrigatório para o voto facultativo, dessa vez como uma emenda à Constituição. Era uma busca de melhoria democrática, uma vez que a obrigatoriedade do exercício do sufrágio não podia fazer parte da realidade brasileira. Nessa mesma oportunidade, foi apresentado, também, o retorno ao pluripartidarismo.

Do ponto de vista de seus efeitos sobre o quadro político-partidário, a obrigatoriedade do voto joga, pois, um papel ambíguo. Isto explica porque ela é defendida ora por uma facção política, ora por outra, ao sabor das conjunturas eleitorais. Assim, se ela presumivelmente favoreceu ao partido oposicionista durante o período militar e na vigência do bipartidarismo, no contexto da transição democrática e do multipartidarismo ela parece beneficiar mais aos partidos governistas. (KAHN, 1992, p. 36)

A promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, concretizou o restabelecimento da democracia e, entre todos os direitos e deveres assinalados, está a obrigatoriedade do voto. O art. 14, § 1º, I, da Constituição dispõe expressamente a obrigação de depositar o voto, ou melhor, de digitar o voto, sendo facultativo somente para alguns, conforme o art. 14, § 1º, II, da Constituição.

A obrigatoriedade ainda inconformava o povo e seus representantes, existindo outras ocasiões em que a obrigatoriedade foi contestada e sua mudança, requisitada.

Posteriormente ao regime militar, a questão da obrigatoriedade do voto, até o presente momento, reapareceu em mais três ocasiões: 1) em maio de 1985, quando da apresentação do projeto de lei do deputado Pedro Corrêa do PDS pernambucano a respeito da extinção das multas aos abstencionistas; 2) no período da Assembleia Nacional Constituinte – onde foi criticada por deputados do PT, PMDB e PDT; 3) finalmente, mais uma vez no decorrer dos últimos meses de 1990, em função da apresentação de duas emendas constitucionais sobre a matéria, de autoria, a primeira, do deputado Caio Pompeu Toledo, do PSDB paulista e a última, elaborada pelos deputados Maurílio Ferreira Lima, filiado ao PMDB pernambucano e Geraldo Alckimim Filho, do PSDB paulista. (KAHN, 1992, p. 36)

Algumas propostas tendentes a abolir a obrigatoriedade do voto e instalar o voto facultativo já habitaram e ainda tramitam em nosso Congresso Nacional. Diversos foram os mandatários que propuseram tais projetos para que existisse a modificação do art. 14, § 1º, I, da Constituição. Esses projetos se deram de duas formas, quais sejam: por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e de Projeto de Decreto Legislativo (PDL). A tabela a seguir elenca as propostas e sua respectiva natureza, bem como seu respectivo ano de criação.

Ano	Proposta de alteração
1989	PEC nº 15
1990	PEC nº 50
1992	PEC nº 87
1993	PEC nº 162
1994	PEC nº 190 PEC nº 191
1995	PEC nº 43 PEC nº 57 PEC nº 211 PEC nº 291
1996	PDL nº 236

Ano	Proposta de alteração
1999	PEC nº 70 PEC nº 19
2001	PDL nº 188 PDL nº 249
2002	PDL nº 1.618
2003	PEC nº 115 PDL nº 2
2005	PEC nº 430
2006	PEC nº 546 PEC nº 578
2007	PEC nº 71 PDL nº 384
2008	PDL nº 1.149
2012	PEC nº 159

Contabilizamos 18 PECs que tentaram dispensar o voto obrigatório e adotar o voto facultativo e sete PDLs que solicitaram a convocação de um plebiscito para consultar a população acerca da abolição da obrigatoriedade do voto e a instauração do voto facultativo para todos os eleitores. A maioria dos projetos apresentados ao Congresso Nacional previa a obrigatoriedade do alistamento para fins estatísticos.

Quase todos os projetos foram arquivados, entretanto, a PEC nº 159 e o PDL nº 384, de 2007, continuam ativos, este apenas ao PDL nº 1.149, e seu último andamento foi em 11 de abril de 2012 com o parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania¹⁸³, o qual destacou a convocação do plebiscito, dada a importância da matéria, e louvou a iniciativa proposta pelo Deputado Federal Geraldo Magela Pereira (PT/DF).

A matéria é da competência do Congresso Nacional (art. 49, inciso XV). Nada há no projeto de decreto legislativo sob exame que mereça crítica no que toca à constitucionalidade ou juridicidade. Quanto à técnica legislativa, entendo que umas poucas alterações podem aperfeiçoar

¹⁸³ Documento anexo.

o texto. Quanto ao mérito, entendo que o tema sobre o qual busca-se a oitiva da sociedade brasileira tem imensa importância, que, com folga, justifica a convocação do plebiscito. Assim, não apenas entendo a convocação feita de modo adequado, mas louvo a iniciativa. Estes comentários aplicam-se à proposição apensada. **Opino, pois, pela constitucionalidade**, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, **pela aprovação do PDL nº 384/2007, e do PDL nº 1.149/2008 na forma dos substitutivos em anexo.** (PDC nº 384, rel. Luiz Couto, publicado em 12 de abril de 2012. Grifo nosso.)

Atualmente, temos, no Brasil, com o advento da Constituição de 1988, um misto entre voto obrigatório e facultativo. A obrigatoriedade entende-se como uma obrigação à participação do pleito eleitoral e não ao voto, porque o eleitor pode escolher entre o voto branco ou nulo, ou seja, não escolhendo nenhum candidato, ou, ainda, pode suprir seu voto com a justificativa, conforme previsto no art. 231¹⁸⁴ da Lei nº 4.737/1965, do Código Eleitoral, ou com o pagamento da multa prevista no art. 7º¹⁸⁵ do mesmo diploma, que atualmente é no valor de R\$3,51 (três reais e cinquenta e um centavos).

O voto, consoante o art. 14, § 1º, I, da CF, é obrigatório, para os maiores de dezoito anos de idade. Essa obrigatoriedade, contudo, significa, na prática, o dever de comparecimento, na data da eleição, ao local próprio para votação e, formalmente, votar. Diz-se formalmente porque o eleitor não está obrigado a necessariamente indicar um candidato como sendo de sua preferência. Poderá “votar” em branco ou anular seu “voto”. Ora, rigorosamente falando, nesses casos, não houve voto, porque não se escolheu qualquer candidato. Portanto, a obrigatoriedade é de comparecer para a votação, já que o conteúdo do voto é livre. (TAVARES, 2008, p. 751)

Conforme acima estudado, percebe-se que, para existir a modificação do art. 14, § 1º, I e II¹⁸⁶, da nossa Carta Magna, precisa-se de uma PEC e/ou da realização de um plebiscito, na forma do art. 49, XV¹⁸⁷, da CF. Não há que se

¹⁸⁴ Art. 231. Todo aquele que, estando obrigado a votar, não o fizer, fica sujeito, além das penalidades previstas para o eleitor que não vota no território nacional, à proibição de requerer qualquer documento perante a repartição diplomática a que estiver subordinado, enquanto não se justificar.

¹⁸⁵ Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

¹⁸⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II – facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

¹⁸⁷ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.

discutir a constitucionalidade ou não para a modificação do art. 14, § 1º, I e II, da Constituição Cidadã porque ele não consta no rol das cláusulas pétreas¹⁸⁸ dispostas no art. 60, § 4º da CF¹⁸⁹. Em decorrência disso, é “facilmente” perceptível a possibilidade de alteração por meio de emenda constitucional para que o exercício de cidadania seja pleno, uma vez que o exercício da soberania popular se materializa pelo sufrágio universal por meio do voto, que é a expressão de vontade do povo, os eleitores.

3.3 Voto obrigatório

O aparecimento do voto obrigatório deu-se em um contexto de mudança social, principalmente no plano político, uma vez que, para introduzir o sufrágio universal, foi necessário que se instituísse o voto obrigatório para que as minorias tivessem um maior peso político. Vários foram os motivos para a introdução da obrigatoriedade. Os principais são:

Com o alargamento do direito de sufrágio e o aumento da influência eleitoral das massas, acreditava-se que as abstenções seriam maiores entre as camadas privilegiadas da sociedade. [...] A obrigatoriedade seria portanto uma forma de forçá-las à participação, contribuindo para a manutenção do equilíbrio entre as classes. Esperava-se contar adicionalmente, através da obrigatoriedade, com os votos de tendência conservadora e dos elementos não organizados da classe operária. [...] A obrigatoriedade teria como finalidade tanto treinar o eleitor no exercício de seus novos direitos políticos quanto, especialmente, prever antecipadamente os descontentamentos da massa, a fim de que se pudesse impedir com reformas esta insatisfação, não percebida pelo governo. [...] A obrigatoriedade diminuiria as abstenções, reduzindo também, por consequência, o perigo de derrubada do governo sob alegação de falta de legitimidade. Funcionaria portanto como um meio de se prevenir o questionamento da representatividade dos eleitos. (KAHN, 1992, p. 9)

Em 1824, na França, um deputado conservador propôs a introdução da obrigatoriedade, entretanto, os partidos conservadores e de direita reclamaram porque os abstencionistas se encontravam entre os seus

¹⁸⁸ Artigos que não podem ser modificados por nenhum instrumento, nem por emenda constitucional. Apenas uma nova Constituinte pode renová-los, excluí-los ou modificá-los.

¹⁸⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos poderes; IV – os direitos e garantias individuais.

simpatizantes. Já na Itália, a obrigatoriedade deu-se após a Segunda Guerra Mundial pelo motivo de que era, segundo Kahn (1992, p. 10), “[...] o melhor meio para restaurar o equilíbrio entre as classes, garantido o comparecimento das classes superiores nas eleições”.

A Igreja Católica exerceu uma importante influência sobre a obrigatoriedade do voto porque dispunha que o voto era um dever de justiça social, ou seja, era simultaneamente um direito e um dever para impedir que o Estado estivesse nas mãos das pessoas erradas e que, embora não fosse uma lei positivada, era uma lei natural.

[...] o dever sagrado do voto foi durante muito tempo objeto de intensa propaganda por parte das agências clericais conservadoras e de seus porta-vozes: quando está em jogo o bem da Igreja e da pátria, conclamava o Papa Pio XI, um católico deve colocar todo o empenho para não deixar de exercitar seu direito de voto. Os esforços e os votos de todos os católicos, recomendava também Leão XIII, devem convergir para a eleição de homens que aliem o amor pelo bem público com o zelo pela religião. (KAHN, 1992, p. 14)

A vasta gama de movimentos que introduziram a obrigatoriedade não teve os mesmos motivos, mas, em geral, as finalidades eram similares porque se treinavam os eleitores para exercitar o seu direito e auxiliava na previsão do descontentamento dos cidadãos. Muitas das revoluções foram iniciadas com a expressão da massa nas “urnas”.

Além de servir como uma forma de se fiscalizar constantemente o estado de espírito popular, a obrigatoriedade também apresentava-se travestida de instrumento de pedagogia política, como um expediente provisório para gradualmente habituar a população a andar com seus próprios pés, uma vez que, como se imaginava, acostumar a população a votar seria uma outra possível forma de reduzir a imponderabilidade da participação inexperienced. (KAHN, 1992, p. 15)

A afirmação de que o voto obrigatório aparenta ser um instrumento pouco democrático necessita de explicação, porque ele foi implantado para garantir a presença das minorias e dar legitimidade aos pleitos eleitorais, muito embora um dos princípios materiais do sufrágio, a liberdade de voto, torne ilegítima essa obrigatoriedade.

Por fim, salienta-se que a obrigatoriedade surgiu nas circunstâncias forçadas pelas ideias políticas e que não deixou de existir, nem mesmo nos governos autoritários. Talvez isso demonstre que a obrigatoriedade não é um instrumento de essência democrática, e sim uma forma de autoritarismo.

3.3.1 Justificação

O voto obrigatório é tradição da democracia republicana e por isso se concebe a ideia de que o voto é um direito, mas também um dever cívico de contribuir para que se forme a vontade geral, termo utilizado no *Contrato social*, de Rousseau. A sustentação de que sufrágio é um direito confiado ao cidadão e uma função compõe a principal justificativa para o voto obrigatório.

[...] para se compreender a introdução desta novidade deve-se ter em mente a importância de uma ampla participação popular, e portanto da necessidade de garantir a representatividade e a legitimidade, para uma assembleia encarregada de reconstruir o Estado italiano a partir de sua base, após os estragos dos fascistas e da guerra. A justificativa apresentada era a de que, por se tratar da primeira lei política do pós-guerra, momento decisivo para a vida nacional, nenhum cidadão poderia abster-se de seus deveres em relação ao país. (KAHN, 1992, p. 13)

A falta de representatividade era um dos pilares que sustentou, e sustenta até hoje, a obrigatoriedade, porque, segundo Kahn (1992, p. 16), “[...] se imaginava que o absentismo elevado poderia evidenciar uma deslegitimação dos governantes e das instituições democráticas, fomentando desta forma a derrubada do poder”.

Dizia-se que, para que um regime democrático funcionasse bem, seria necessário que os cidadãos comparecessem em sua maioria e, por isso, a justificação do voto obrigatório em um Estado democrático.

[...] Se a democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo como proclamava a doutrina, o direito à abstenção é implicitamente condenado por ela. O direito à abstenção poderia elevar ao governo uma fracção minoritária, de modo totalmente legal, constituindo-se a técnica do voto obrigatório, deste modo, em meio de prevenir o questionamento da representatividade dos eleitos. (KAHN, 1992, p. 17)

A manutenção do equilíbrio político é mais uma das justificativas da obrigatoriedade do voto porque prevê a introdução de todos os cidadãos no meio político, e não somente alguns. Essa justificativa funcionou e contribuiu para o equilíbrio da sociedade e mostrou que o cidadão é detentor de uma fração de soberania.

No Brasil, a justificação não foi outra se não a de impedir a abstenção de parte do povo brasileiro. Kahn (1992, p. 24) dispôs que “[...] com o sufrágio, nosso sistema eleitoral promovera o voto inconsciente da massa eleitoral. Cogitava da introdução do voto secreto e obrigatório como formas de contrabalançar a influência das massas na arena política, mediante uma participação maior das classes abastadas”.

[...] Desde que o voto é também uma função social, o Estado teria o direito de cobrar aos cidadãos, via obrigatoriedade, sua quota de esforço para o funcionamento do regime. [...] os indivíduos não são livres para manifestar ou deixar de manifestar sua opinião; não manifestá-la seria trair a confiança que o Estado neles depositou, quando instituiu os mecanismos eletivos. (KAHN, 1992, p. 25)

Por fim, a justificativa de que o voto é um direito individual e uma função social foi a que corroborou, juntamente com todas as demais estudadas acima, para a introdução do voto obrigatório.

3.3.2 Vantagens

Os adeptos do voto obrigatório sustentam que votar é um dever cívico, é um ato que diz respeito a todos e que, acima de tudo, torná-lo facultativo seria um retrocesso na história constitucional e política do Brasil, uma vez que entendem que a obrigatoriedade foi uma conquista da nossa sociedade.

É uma larga tradição de obrigatoriedade do voto, de mais de meio século. Os que propugnam pela adoção do voto facultativo espelham-se na experiência dos povos europeus e, em especial, dos Estados Unidos. Prefiro referir-me às nações da América Latina, cuja evolução econômica e social mais se assemelha à nossa realidade, projetando-se em nossas instituições políticas. (AFFONSO apud MENDONÇA, 2004, p. 106)

O fato de que a obrigatoriedade garante o livre exercício do direito de voto assegura à população que nenhuma classe dominante tentará

manipular as classes desfavorecidas porque o abstencionismo era o maior mal para a sociedade e, na opinião de alguns, era o motivo para as fraudes eleitorais.

[...] Já não eram muitos os cidadãos com direito ao voto; se tornavam menores, dado o montante das abstenções. Urgia iniciar-se uma caçada aos prófugos do dever, através da medida saneadora da obrigatoriedade do voto, com penalidades tais desertores a necessidade da compulsoriedade do voto, dizia Heitor Cunha [...]. (KAHN, 1992, p. 29)

A institucionalidade política faz crer que uma maior participação dos eleitores no processo eleitoral é prova de legitimação incontestável, que não deixa margem para que os desfavorecidos nas urnas possam reclamar e que, existindo o voto facultativo, a baixa no comparecimento deixaria o pleito menos legítimo. Kahn (1992, p. 16) afirma que “[...] o perigo das abstenções seria particularmente grave nos estados democráticos e que têm por fundamento o sufrágio universal e o regime representativo”.

Educar o eleitor é, talvez, a mais importante vantagem do voto obrigatório porque, em regra, para se chegar ao voto facultativo, já se passou, um dia, pela obrigatoriedade do exercício do sufrágio e, nesses casos, fica mais fácil que o eleitor continue a votar com periodicidade. Talvez o atual estágio da democracia brasileira não permita, ou melhor, não esteja preparado para introduzir a faculdade do voto na sua integralidade, porque o eleitor ainda não é educado o suficiente para comparecer sem que seja um ato compulsório.

Por fim, a tradição latino-americana é invocada como vantagem da obrigatoriedade porque a adoção do voto compulsório se dá, também, na Venezuela, no Equador, no Peru, na Bolívia, no Chile, na Argentina e no Uruguai. Há quem sustente que a obrigatoriedade do exercício do sufrágio nunca trouxe nenhum problema à democracia brasileira e que os benefícios gerados suprem o “constrangimento” dos eleitos compulsórios e, conforme ensina Kahn (1992, p. 30), “[...] apto para recobrir com um verniz de legitimidade a ordem inaugurada com a revolução”.

3.3.3 Desvantagens

A obrigação de votar aliada à ignorância tem como resultado o voto inconsciente. A inversão de direitos ocorre quando o Estado obriga o cidadão a votar porque, em vez de existir o exercício da soberania, há a força do ente estatal sobre os eleitores.

[...] se quisermos levar por força às urnas, o voto em vez de ser o que realmente é, o órgão da soberania nacional, apresentar-se ao cidadão sob um aspecto odioso. Ser um sacrifício intolerável; e dessa tutela é que nasce em minha opinião um indiferentismo invencível. Deixemos que os tíbios e indiferentes abandonem as urnas e concorram unicamente aqueles que se compreendam seus direitos. (KAHN, 1992, p. 20)

O princípio material do sufrágio, a liberdade, é descaracterizado quando o voto é visto como função e dever, sendo, então, compulsório.

O *princípio da liberdade de voto* significa garantir ao eleitor um voto formado sem qualquer coação física ou psicológica exterior de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a doutrina à legitimidade da imposição legal do voto *obrigatório*. A liberdade de voto abrange, assim, o se e o como: *a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar*. Desta forma, independentemente da sua caracterização jurídica – direito de liberdade, direito subjetivo –, o direito de voto livre é mais extenso que a proteção do voto livre. (CANOTILHO apud MENDONÇA, 2004, p. 109, grifo do autor)

Kahn (1992, p. 40) nos traz à luz uma comparação do direito de voto com o direito de expressão, uma vez que “[...] não há como se obrigar alguém a exprimir o que pensa. [...] quem não quer exercer o seu direito de voto enquadra-se, neste sentido, de maneira semelhante ao que não quer expor o seu pensamento. O voto obrigatório, no fundo, é uma ameaça à liberdade de expressão”. De tal forma, a obrigatoriedade estaria ferindo as garantias individuais.

3.4 Voto facultativo

Os adeptos do voto facultativo acreditam que votar é um direito e não um dever e que, havendo a introdução da faculdade do exercício do direito de sufrágio, somente os realmente interessados participariam do pleito eleitoral.

O sufrágio é um direito do cidadão, que se funda no princípio da soberania popular e no seu exercício, por meio do voto. O voto é, pois, o ato fundamental do exercício do direito de sufrágio, que se manifesta também como ato de função participativa, v.g., o plebiscito e o referendo. Constituindo um direito, não pode ser o voto obrigatório, vez que não se pode obrigar o cidadão a exercer um direito. (COSTA NETO apud MENDONÇA, 2004, p. 134)

No mesmo sentido, faz-se necessário expor a justificação do Deputado Federal Geraldo Magela (PT/DF).

O ato de votar é tão democrático que, pela própria essência da democracia, deve ser um direito e não uma imposição ou dever. O voto deve ser dado com convicção pelo eleitor que quer participar do cenário político da comunidade, do estado e do país. O eleitor precisa querer contribuir para o crescimento da nação, não deve votar apenas por temer punições. (MENDONÇA, 2004, p. 134)

É desejável que os eleitores passem a encarar o voto facultativo como um direito conquistado e não apenas como a extinção das sanções pecuniárias; quando o voto for visto dessa maneira, o Brasil estará preparado para a introdução do voto facultativo.

3.4.1 Justificação

É necessário que o cidadão entenda que vive em uma sociedade livre e que, conforme ensina o princípio da legalidade, nós, os cidadãos, podemos fazer tudo aquilo que a lei não veda, portanto, as penalidades ligadas à obrigatoriedade são distintas do princípio democrático. Kahn salienta que “[...] o país que obriga seus cidadãos a se inscreverem dá uma triste ideia, mostrando que sua população precisa de tutela para exercer sua liberdade”.

É importante entender que:

Manter a facultatividade do voto, deixando simplesmente em paz os que não querem votar, seria para ele a melhor forma de se resolver o problema da intensidade da vontade política, a respeito do qual a obrigatoriedade faz tábula rasa. Os abstencionistas voluntários, diz o autor “são cidadãos para os quais a política não interessa, que não tem vontade política para exprimir; em se lhes obrigando a votar, tende-se para um artifício que contraria o jogo normal das forças políticas e que torna mais aleatório o resultado essencial, que é que a maioria numérica represente a maior força política. (KAHN, 1992, p. 11)

O benefício da democracia deve estar amplamente abrangido na capacidade eleitoral ativa porque todos que podem votar devem ser legitimados a fazê-lo. A introdução do voto facultativo para o analfabeto foi uma conquista, mas a obrigatoriedade não deve fazer parte de um Estado democrático de direito, levando-se em consideração os motivos expostos acima e os que serão apresentados posteriormente.

3.4.2 Vantagens

A adoção do voto facultativo constituiria um adiantamento que aperfeiçoaria as instituições democráticas e, mais que isso, seria mais condizente com o princípio democrático.

Conforme argumentava poeticamente Caio Pompeu de Toledo, a democracia, tal como o amor, poderia ser aperfeiçoada continuamente. Nenhum país era totalmente democrático, desde que a democracia seria apenas um ideal a ser atingido. De acordo com o deputado, com a facultatividade do voto, eliminando-se as multas para os abstencionistas, estaríamos mais perto deste ideal porque além de antidemocrático o voto obrigatório, levava para a política indivíduos desinformados e desinteressados dos negócios públicos, o que constituía uma injustiça com relação aos demais, uma vez que o valor do voto é igual, tanto num caso como no outro. (KAHN, 1992, p. 37)

A reeducação popular também consta do rol das vantagens acerca da introdução do voto facultativo.

[...] com a introdução o país estaria dando o passo inicial para um processo de reeducação popular, que modificaria gradualmente a cultura política do povo brasileiro. Enquanto o voto tiver o caráter de obrigatoriedade, não garantiremos ao povo o direito efetivo de votar. Com o fim da obrigatoriedade, eliminar-se-ia a participação daqueles que só votam para não serem multados, restando somente o voto daqueles cidadãos que têm a consciência de sua importância. (KAHN, 1992, p. 38)

Uma das vantagens que mais chama atenção é o fato de que, sendo o voto facultativo, muitos políticos deixariam de levar vantagem, considerando o fato de serem oportunistas.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o voto obrigatório, além de favorecer a eleição de oportunistas e demagogos, posto o eleitor que

não se sente anteriormente estimulado para escolher um mandatário, não atribui significado político a esse ato ou sequer tem consciência do ato de votar, razão porque, obrigado a votar, com maior facilidade do que outros, escolherá qualquer pessoa de notoriedade, sem que seu sufrágio esteja a exprimir o correlato gesto de cidadania. [...] O voto obrigatório degrada tanto a qualidade quanto a representatividade efetiva dos eleitos. (MENDONÇA, 2004, p. 136)

Os Estados democraticamente consolidados, como, por exemplo, Canadá e Estados Unidos da América, adotam o voto facultativo, ainda que se utilizem da democracia representativa.

[...] o princípio da facultatividade demonstrou-se eficaz para o aprimoramento da democracia em diversos países, estando constitucionalmente consagrado nas mais avançadas nações democráticas. Se o direito de voto não for exercido pelo cidadão em toda sua plenitude, mas sim imposto, descaracterizado e desvirtuado de seus objetivos. Quanto mais livre for este direito, mais consciente e representativo será o voto, beneficiando a democracia como um todo [...]. (KAHN, 1992, p. 39)

O voto facultativo melhora a qualidade política do país porque somente dele participam os eleitores conscientes e interessados na vida política do país.

[...] o voto deve ser a voz, e não o eco. Não podemos obrigar as pessoas a exercer um direito. Assim, o sufrágio torna-se mais compatível com as ideias de liberdade e democracia. Representa um direito conquistado e não uma obrigatoriedade. O voto obrigatório representa uma violação à privacidade do cidadão. É o responsável pelo voto nulo, branco e de protesto. (KAHN, 1992, p. 39)

As vantagens do voto facultativo são os motivos pelos quais alguns países já adotaram a facultatividade na sua integralidade e aboliram a obrigatoriedade do voto no intuito de serem democracias plenas, ou seja, estejam em consonância com o princípio democrático.

3.4.3 Desvantagens

A primeira desvantagem a ser estudada é que uma melhor campanha por parte dos políticos e do governo deverá ser feita para que o cidadão entenda a sua importância na realização do pleito e, principalmente, a sua importância na vida política do país.

[...] o princípio democrático da liberdade do voto deve ser assegurado, cabendo aos partidos políticos e às forças políticas que querem realmente transformações lutarem para ampliar a consciência do eleitorado para que, nos dias de eleições, compareçam – ou deixem de comparecer livremente – para escolher aqueles que entendam devam ser os delegados do povo nos poderes Legislativo e Executivo. (KAHN, 1992, p. 38)

A segunda desvantagem é que o povo brasileiro não está preparado para a introdução do voto facultativo e não temos maturidade suficiente para usufruir da plena democracia. Contudo, essa desvantagem é facilmente destituída pelos adeptos do voto facultativo.

[...] não se diga que ‘ainda não estamos preparados’ para essa inovação constitucional, óbice que se costuma antepor quando estão iminentes as grandes mudanças e conquistas da vida nacional. Já é tempo de dar ao povo o direito de ele mesmo construir e fortificar as instituições políticas da nação. Por último, se o povo é titular da soberania e se em nome dele o poder é exercido, a facultatividade do voto se mostra muito mais coerente. (CÂNDIDO apud MENDONÇA, 2004, p. 137)

Considerando o acima citado, é importante completar com o pensamento de Mendonça (2004, p. 146), o qual afirma: “[...] se os eleitores brasileiros ainda não são devidamente politizados para exercerem o direito de escolher seus representantes de forma livre e espontânea, não é um dispositivo de lei que trará essa tão desejada consciência política, mas sim um trabalho de educação para o livre exercício do sufrágio”.

Nenhuma desvantagem se mostra suficiente o bastante para comprovar a continuidade da obrigatoriedade do voto. O exercício do direito de sufrágio deve ser um ato consciente e discernido, um ato de liberdade porque, se o eleitor quiser protestar, ele não precisará votar em um candidato ao estilo Tiririca¹⁹⁰; ele, simplesmente, não votará e não arcará com nenhuma punição pecuniária, porque ele estará exercendo o seu direito.

¹⁹⁰ Apelido do Deputado Francisco Everardo Oliveira Silva, que se elegeu com 1,3 milhão de votos. Foi o deputado mais votado no Brasil, em 2010.

Conclusão

O presente estudo trouxe uma análise acerca do princípio democrático e da obrigatoriedade do voto com foco nas áreas do Direito Constitucional e da Teoria Geral do Estado.

Para adentrar no tema central, verificaram-se, preliminarmente, os conceitos de Estado e governo, buscando demonstrar a origem e a formação do Estado, bem como as suas formas. O estudo da evolução histórica brasileira foi de suma importância para o entendimento das formas e dos sistemas de governo pelos quais o Brasil passou ao longo de sua história.

Com relação ao princípio democrático de direito, estabeleceram-se seu conceito e sua justificação, essenciais para compreender o direito de sufrágio. A soberania e a representação popular também se fizeram importantes, na medida em que se necessita do seu estudo para melhor entender a democracia semidireta.

A fim de melhor compreender o direito de sufrágio e a sua importância, recorreu-se aos seus princípios materiais, quais sejam: universalidade, imediaticidade, liberdade, secretismo, igualdade, periodicidade e unicidade.

Por último, tratou-se do voto obrigatório, com destaque para a evolução histórica do voto no sistema eleitoral brasileiro e as opiniões relativas às suas vantagens e desvantagens, bem como do voto facultativo, justificando-o e apresentando suas vantagens e desvantagens.

Conforme demonstrado no decorrer do último item, nunca deixaram de existir tentativas de extinguir a obrigatoriedade do voto, seja por meio de propostas de emendas constitucionais ou de propostas de decretos legislativos, para o fim de estabelecer a faculdade do direito de sufrágio.

Sendo o direito ao sufrágio universal, informado pelo princípio da liberdade de voto, considerado este como a vedação a qualquer coação para o seu exercício, considera-se que o voto obrigatório não se coaduna com o princípio democrático e o direito de sufrágio por meio do qual é exercido.

Não é desprovida de sensatez, porém, a ponderação de que o povo brasileiro ainda não é detentor de um senso de responsabilidade para mensurar a importância do direito ao sufrágio na condução dos interesses do país e da sociedade como um todo, garantindo o seu comparecimento, facultativo, às urnas em um domingo de sol ou de chuva, quando se realizar a eleição de seus representantes.

Essa situação será resolvida quando os eleitores adquirirem a consciência de que são eles os efetivos detentores do poder e não os políticos. Quando isso vier a ocorrer, uma vez que nenhum candidato é eleito sem votos, efetivamente, o poder dele decorrente será exercido “pelo povo e para o povo”.

Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BARCHET, Gustavo; MOTTA, Sylvio. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: UNB, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer do projeto de Decreto Legislativo nº 384, de 2007. Relator: deputado Luiz Couto. Brasília, DF, 10 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=978788&filename=PRL+3+CCJC+%3D%3E+P>

DC+384/2007>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 29 jan. 2013.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 jan. 2013.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da nação brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os estados federais. Coleção de Leis do Brasil, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Lei do Terço. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/leido-terco>>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_74/MemoriaJuridica/LeisHistoricas.htm>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855. Lei dos Círculos. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/leidos-circulos>>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Decreto-Lei nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890. Código Eleitoral. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>

legin/fed/decret/1824-1899/decreto-200-a-8-fevereiro-1890-516313-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=21076&tipo_norma=DEC&data=19320224&link=s>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=35&tipo_norma=LEI&data=18920126&link=s>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Lei da Ficha Limpa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Lei de 1º de Outubro de 1828. Dá nova forma às câmaras municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos juízes de paz. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904. Lei Rosa e Silva. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-rosa-e-silva>>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. Regula as maneiras de proceder às eleições de senadores, deputados, membros da assembleia provincial, juízes de paz, e câmaras municipais. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-387-19-agosto-1846-555122-publicacaooriginal-83186-pl.html>>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. Lei nº 48, de 29 de abril de 1935. Modifica o Código Eleitoral. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0048.htm>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Lei de Combate à Corrupção. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Decreto nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Lei Agamenon. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Lei do comércio de armas de fogo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Lei Falcão. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6339.htm>. Acesso em: 4 maio 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Dicionário compacto do Direito*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DALVI, Luciano. *Direito Constitucional avançado*. São Paulo: LTr, 2009.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

KAHN, Túlio. *O voto obrigatório*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEME, Nelson Paes. 1982: a conquista da democracia. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACEDO, Sérgio Navais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 45, nº 178, p.181-193, abr./jun. de 2008. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176529?mode=simple&submit_simple=Refer%C3%A2ncia+simplificada>. Acesso em: 16 out. 2012.

MENDONÇA, Valda de Souza. *Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente*. Florianópolis: Editora da OAB/SC, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Texto do monumento situado na Praça dos Três Poderes*. Brasília, 1956.

PAUPÉRIO, A. Machado. Democracia e representação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 16, nº 62, 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181120>>. Acesso em: 17 set. 2012.

SAES, Décio. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2. ed. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Unicamp, 1998.

SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Referendo 1963. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Resultado geral do plebiscito de 1993. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Referendo 2005. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

VARGAS, Getúlio. *Carta-testamento*. Rio de Janeiro, 1954. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/cartatestamento.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ANEXO A – Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.

O Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brasil
Decreta:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Art. 4º - Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório.

Art. 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros.

Art. 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Art. 7º - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.

Art. 8º - A força pública regular, representada pelas três armas do Exército e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas Províncias, continuará subordinada e exclusivamente dependente de Governo Provisório da República, podendo os Governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados.

Art. 9º - Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da

República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao Governo central da Nação brasileira.

Art. 10 - O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal.

Art. 11 - Ficam encarregados da execução deste Decreto, na parte que a cada um pertença, os Secretários de Estado das diversas repartições ou Ministérios do atual Governo Provisório.

Sala das Sessões de Governo Provisório, 15 de novembro de 1889, primeiro da República.

MARECHAL MANUEL DEODORO DA FONSECA

Chefe do Governo Provisório

S. Lôbo

Rui Barbosa

Q. Bocaiuva

Benjamin Constant

Wandenkolk Correia.

Diário Oficial da República Federativa Brasileira, 16-11-1889 – Ano XVIII – Nº 315.

ANEXO B – Parecer e Proposta do Projeto de Decreto Legislativo nº 384, de 2007

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Projeto de Decreto Legislativo nº 384, de 2007.

Dispõe sobre a realização de plebiscito para decidir sobre a adoção do voto facultativo no Brasil.

Autor: Deputado MAGELA

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo prevendo a convocação de plebiscito para decidir sobre a adoção do voto facultativo. Explícita a fundamentação constitucional do ato convocatório e a base legal da oitiva. Determina que o plebiscito dar-se-á na data da primeira eleição seguinte à aprovação do projeto de decreto legislativo. Especifica claramente a questão sobre a qual o eleitorado nacional é chamado a opinar (“você é a favor da adoção do voto facultativo no Brasil?”).

Prevê campanha institucional de Justiça Eleitoral nos meios de comunicação de massa com idêntico espaço para as manifestações contrárias e favoráveis. Prevê maioria simples para a decisão ocorrida no plebiscito.

Dispõe, ao final, que, uma vez convocado o plebiscito, projeto legislativo ou medida administrativa não efetuada cujas matérias sejam similares à da presente convocação terão sustada sua tramitação até que seja proclamado o resultado das urnas. Está apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.149, de 2008, do Deputado Lincoln Portela, cuja redação é idêntica à do principal.

As proposições foram distribuídas a esta comissão, a quem cabe dizer sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito, seguindo ainda à aprovação do Plenário.

II – VOTO DO RELATOR

A matéria é da competência do Congresso Nacional (art. 49, inciso XV). Nada há no projeto de decreto legislativo sob exame que mereça crítica no que toca à constitucionalidade ou juridicidade.

Quanto à técnica legislativa, entendo que umas poucas alterações podem aperfeiçoar o texto.

Quanto ao mérito, entendo que o tema sobre o qual busca-se a oitiva da sociedade brasileira tem imensa importância, que, com folga, justifica a convocação do plebiscito.

Assim, não apenas entendo a convocação feita de modo adequado, mas louvo a iniciativa.

Estes comentários aplicam-se à proposição apensada.

Opino, pois, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PDL nº 384/2007, e do PDL nº 1.149/2008 na forma dos substitutivos em anexo.

Sala da Comissão, em 10 de abril de 2012.

Deputado LUIZ COUTO

Relator

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Este decreto legislativo, com base no art. 14, inciso II, da Constituição da República, convoca plebiscito sobre a adoção do voto facultativo no país.

§ 1º O plebiscito será realizado na data da primeira eleição geral subsequente à de publicação deste decreto legislativo.

§ 2º O eleitorado nacional responderá “sim” ou “não” à seguinte questão: “Você é a favor da adoção do voto facultativo no Brasil?”.

Art. 2º Campanha promovida pela Justiça Eleitoral e de ampla divulgação no território nacional discutirá a questão objeto do plebiscito, observada a reserva de mesmo espaço para opiniões favoráveis e contrárias.

Art. 3º O plebiscito será decidido por maioria simples, de acordo com o resultado aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral e por este homologado.

Art. 4º Convocado o plebiscito, projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto similar à da consulta popular, terá sustada sua tramitação até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 5º Este decreto legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de abril de 2012.

Deputado LUIZ COUTO

Relator



Esta obra foi composta na fonte Myriad Pro Light,
corpo 11, entrelinhas de 16,5 pontos, em papel AP 75 g/m² (miolo)
e papel Cartão Supremo 250 g/m² (capa).



**Tribunal
Superior
Eleitoral**