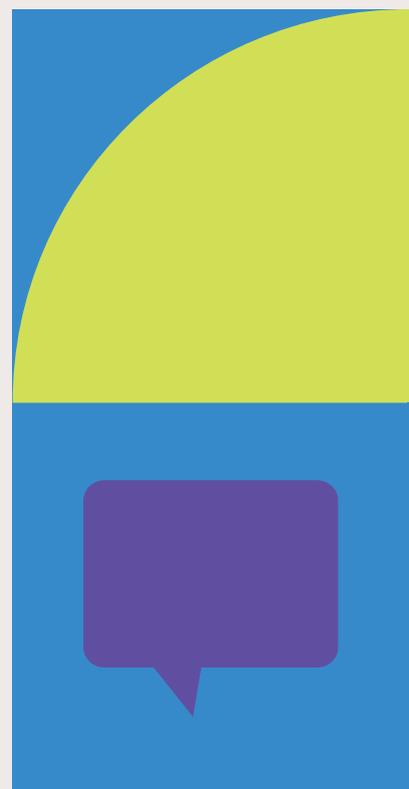
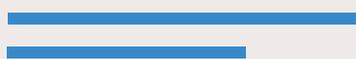


Cartilha da Reforma Política





COM O ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE, VAMOS FORTALECER A DEMOCRACIA

Renata Abreu

Presidente do Partido Podemos

O grande desafio da Comissão Especial da PEC da Reforma Política é conversar com os líderes e dirigentes partidários para avançarmos em algumas pautas importantes para o nosso País. É muito importante contar com o envolvimento da sociedade neste debate, porque será muito difícil aos parlamentares definir novas regras sem ouvir a opinião do povo. Vamos dividir com a população o que é melhor para o nosso país.

Precisamos avançar nos processos democráticos. O Brasil nunca teve uma reforma profunda do sistema político que vá além das questões eleitorais e que possibilite o exercício da soberania popular.

Todos nós sabemos o que não queremos e agora teremos a grande oportunidade de, com a participação popular, discutir o que todos nós queremos e tornar isso realidade, para fortalecer a nossa democracia. E o que queremos? Fortalecer a democracia, aprovando regras que resultem em mais igualdade, mais transparência e, principalmente, mais participação da sociedade. Uma democracia forte precisa do povo decidindo com a gente as principais questões do nosso Brasil!

- Renata Abreu é presidente nacional do Podemos, deputada federal por São Paulo e relatora da PEC da Reforma Política





Ricardo Camargo

Presidente da Fundação Podemos

Cada vez que o tema da Reforma Política é levantado, surgem questionamentos sobre o conteúdo e o significado prático das mudanças. As proposições também costumam vir acompanhadas de grande expectativa da sociedade.

Os estudiosos no assunto sabem que em democracias é normal que o sistema político e os partidos sejam objeto de debates constantes acerca de legitimidade e qualidade da representação. Já a classe política sabe bem que as regras do jogo político – o que inclui legislação eleitoral, normas partidárias e premissas que balizam a relação entre os poderes – podem criar determinados tipos de incentivos nos atores políticos, influenciando resultados políticos e eleitorais. É sabido também que tais regramentos podem e devem ser continuamente aprimorados, sobretudo em um contexto que tem sido marcado pelo descrédito crescente da população com os partidos e com a política em geral. O cidadão não se vê representado, o que gera apatia e enfraquece o próprio processo democrático.

Acreditando que o engajamento e a participação cidadã são essenciais para a democracia, e que o bom funcionamento do processo democrático exige esclarecimento e uma ampla troca de ideias, a Fundação Podemos busca contribuir com esse debate, trazendo ao público análises de diversos aspectos que permeiam o tema da Reforma Política de maneira didática, para fazer o eleitor comum compreender o que está em análise e chamá-lo para o diálogo democrático.



Página 05

Sistemas Eleitorais

Página 45

O fortalecimento dos mecanismos de representação

Página 55

A fidelidade partidária no Brasil em perspectiva comparada

Página 63

Precisamos do voto obrigatório?

Página 74

Maximização ou diminuição da capacidade de controle por parte do eleitor?

Página 83

Criação de Novos Partidos e Novas Formas de Mandatos

Página 99

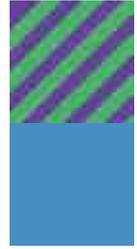
Financiamento eleitoral e partidário



Sistemas Eleitorais

Andréa Freitas
Bruno Bolognesi
Lara Mesquita

INTRODUÇÃO



A associação entre democracia e eleições é automática. Ao longo dos últimos séculos a disputa eleitoral se consolidou como o método por excelência de escolha dos governantes, dos representantes políticos. Não se engane, outros métodos, como sorteio, foram cogitados e até aplicados. Mas venceu o método eleitoral, que se consagrou como o método não violento para escolha de governantes. Em substituição as guerras, as eleições livres, periódicas e justas garantem a legitimidade do grupo político escolhido pelos eleitores, mesmo nos casos onde há mudança em quem está no poder (Przeworski, 1999).

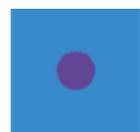
Se um grupo político acredita que tem chances de chegar ao poder através do voto, ele é dissuadido de se rebelar, de fazer uso de violência para impor suas vontades políticas, e assim aceita ser governado por um grupo adversário, sabendo que nas próximas eleições pode ser ele o governante. Por outro lado, o grupo político que está no poder tem incentivos a moderar suas



ações contra seus adversários, pois sabe que no próximo ciclo eleitoral as posições podem se inverter.

Se a realização de eleições é o método por excelência da escolha de governantes em uma democracia, entender sob quais regras as eleições acontecem, qual o arranjo adotado para garantir que a competição eleitoral seja justa, livre e não enviesada para garantir vantagem de uma força política sobre as demais é tarefa fundamental.

É esse o intuito dessa cartilha, jogar luz sobre um dos aspectos que caracterizam o processo eleitoral: os sistemas eleitorais.



São os sistemas eleitorais que por excelência garantem que os sistemas políticos vão representar com fidelidade e eficiência os votos dos eleitores.

Podemos defini-los como um conjunto de regras que têm o objetivo de converter votos em cadeiras. Essa explicação simples, no entanto, não revela toda a complexidade que se dá pela interação das várias regras que compõem um dado sistema eleitoral.

Esse aspecto deve ser ressaltado, como são um conjunto de regras, a mudança de uma delas, ou pequenas mudanças em várias regras, podem gerar grandes consequências, por exemplo, limitar a entrada de novos partidos; reduzir ou aumentar significativamente o número de cadeiras que os partidos que já estão no sistema conquistam; tornar o peso do voto dos eleitores diferente; facilitar ou dificultar a representação de determinados grupos sociais; ou mesmo interferir na capacidade de se chegar a maiorias no Legislativo.

Não é preciso que se realize uma ampla reforma para alterar características importantes do sistema eleitoral, algumas das regras que o compõem são extremamente sensíveis e uma vez alteradas causam mudanças significativas e imediatas. Outras são menos sensíveis e seus efeitos só serão sentidos no longo prazo. E ainda existirá aquelas que mesmo sendo alteradas terão seu efeito anulado na interação com as demais regras do sistema.

Também é preciso considerar que sistemas eleitorais estão integrados com outras regras constitucionais e tem consequências não só na eleição, mas interagem com todo o sistema político, afetando a maneira como certas decisões são tomadas no Legislativo, ou mesmo a interação entre os Poderes Legislativos e Executivo, entre outras consequências para além do sistema eleitoral. Como afirma Nicolau:

O sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia. Existe uma série de outros aspectos que são importantes numa eleição: quais são os eleitores aptos a votar; se o voto é obrigatório ou facultativo; os critérios para apresentação de candidatos; as normas de acesso aos meios de comunicação; os mecanismos de controles de gastos de campanha e acesso ao fundo partidário; as normas para divulgação de pesquisas; as regras de propaganda eleitoral. (Nicolau, 2004:10)



Um último aspecto que deve ser notado é que a maneira como partidos e candidatos interagem com as regras eleitorais muda ao longo do tempo. As consequências efetivas de uma nova regra serão mais bem observadas com a constância do conjunto de regras e a partir da segunda ou terceira eleição consecutiva em que estiver em vigor, afinal, tanto as elites políticas como os eleitores precisam “jogar o jogo eleitoral”. E a cada eleição acumulam conhecimento sobre os efeitos das novas regras na disputa eleitoral e aperfeiçoam suas estratégias para conseguirem melhores resultados.

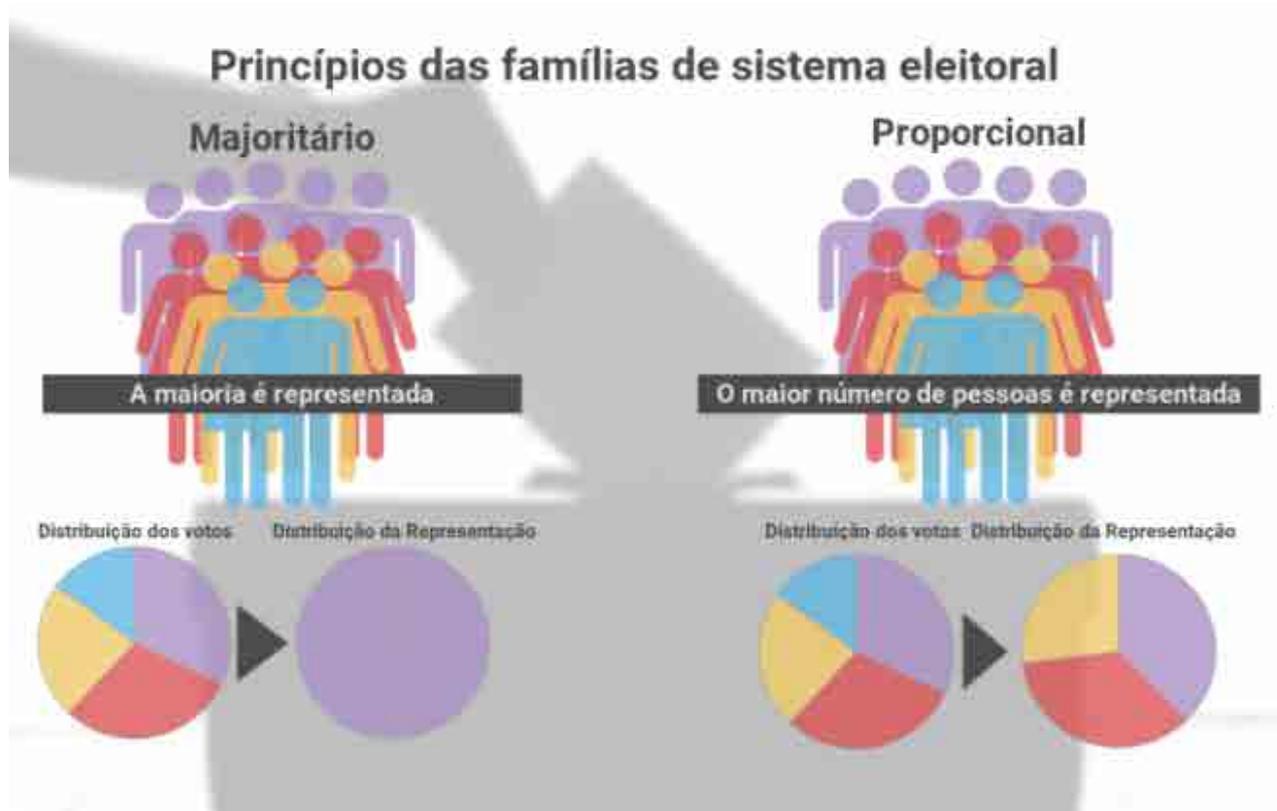
Desta forma, entendemos que apenas uma eleição é insuficiente para se mensurar o efeito das mudanças introduzidas nas regras eleitorais, mesmo que elas sejam amplas como uma reforma. Se não temos um mínimo de duas eleições consecutivas regidas pelas mesmas normas, os atores políticos não têm chance de colocar em prática em eleições subsequentes o que aprenderam, e assim aperfeiçoar suas estratégias no jogo eleitoral.

Quando tratamos das regras que compõem um dado sistema eleitoral estamos nos referindo a um conjunto que compõe um equilíbrio fino entre princípios definidos em um dado país. Não existe, portanto, um sistema eleitoral melhor que todos os outros. Temos que pensar em termos de princípios norteadores do sistema político e como os sistemas eleitorais podem contribuir para que alcancemos esses princípios. A primeira pergunta daquele que busca mudar o sistema eleitoral é: qual princípio rege essa mudança? Ao final, qual o objetivo do sistema?

Representar o maior número de eleitores? Tornar mais fácil o processo decisório? Essas perguntas são a essência do desenho e, é o desenho como um todo que deve ser avaliado, mesmo quando se faz modificações pequenas. Uma vez que o sistema vai atuar e gerar efeito pela interação das regras e não por uma regra isolada. De forma que o princípio que se imagina como melhor, deve conduzir a avaliação de todo o conjunto do sistema e das interações possíveis entre as regras existentes e as novas regras.

“ Quando tratamos das regras que compõem um dado sistema eleitoral estamos nos referindo a um conjunto que compõe um equilíbrio fino entre princípios definidos em um dado país. ”

Figura 1 - Princípios das famílias de sistema eleitoral



Fonte: Elaboração própria

Assim, existem muitas maneiras de contar os votos dos eleitores e convertê-los em mandatos, essas maneiras ou tipos são, comumente, divididos em três famílias segundo o princípio fundamental que o conjunto de regras incentiva, são elas: majoritários, proporcionais e mistos. Existem ainda as exceções, os 'outros' sistemas que não se encaixam com perfeição em nenhuma das três famílias anteriores.

O princípio dos sistemas majoritários é que a maioria decide quem serão os representantes. Ganha a eleição aquele que tiver o maior número de votos, esse sistema é comumente descrito como 'o ganhador leva tudo'. O princípio dos sistemas proporcionais é o que a representação deve refletir o apoio dos partidos no eleitorado. A representação deve, então, dar espaço para que um maior conjunto de ideias em uma dada sociedade seja representado, e o mecanismo utilizado para garantir

que o maior número de votos ganhe representação é a proporcionalidade: múltiplos vencedores são eleitos em cada delimitação territorial, chamados de distritos. E as cadeiras são distribuídas proporcionalmente conforme os votos que cada partido ou candidato recebeu.

A figura 1 exemplifica esses princípios. Os sistemas mistos agregam características dos sistemas proporcionais e dos sistemas majoritários, buscando amenizar os efeitos negativos de cada um dos dois tipos de sistema.

Figura 2 - Mapa do com a distribuição das famílias de sistema eleitoral

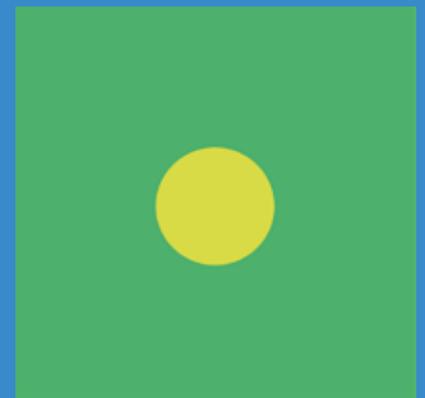


*O Mapa considera apenas o sistema eleitoral usado na eleição para o parlamento. Onde o parlamento é composto pelas duas casas, como no Brasil, considera-se apenas o sistema eleitoral que rege a eleição para a câmara baixa, o equivalente a nossa Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaboração própria a partir da dados do IDEA

Os dois principais tipos de sistema, majoritário e proporcional, convivem no Brasil. As eleições para cargos Executivos (presidente, governadores e prefeitos) e para o Senado são definidas pelo sistema majoritário, enquanto as eleições para os cargos legislativos (deputados federais, deputados estaduais e vereadores) são regidas pelo princípio proporcional.

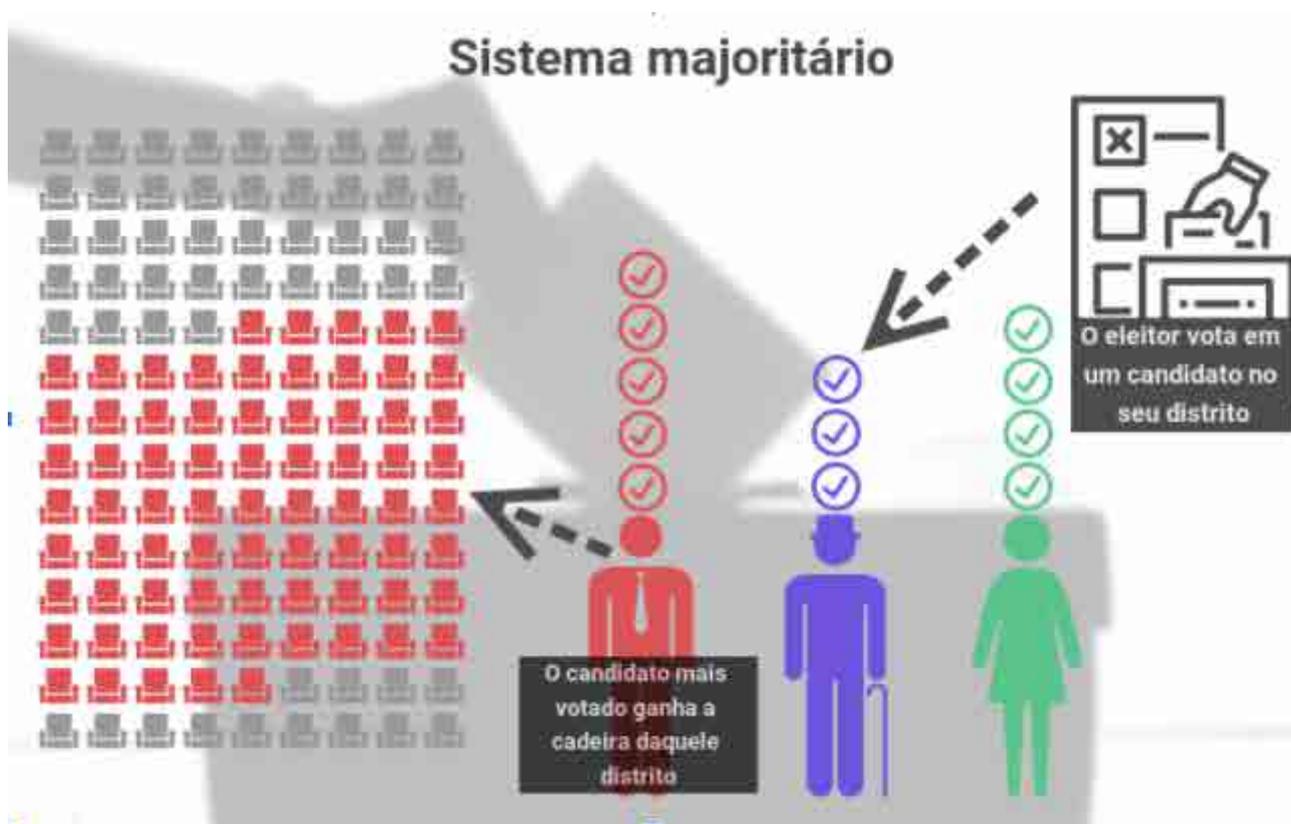
Nas próximas seções vamos descobrir de forma mais detalhada como cada uma das famílias de sistemas eleitorais operam, suas vantagens e desvantagens, e refletir sobre possíveis efeitos em caso de adoção de cada variação no nosso país.



SISTEMA MAJORITÁRIO:

Os sistemas majoritários são os de mais simples compreensão, o princípio que o orienta é bastante intuitivo e já informa o tipo de resultado que se espera das eleições: ganha a eleição o candidato mais votado, ou aquele que for majoritário entre os eleitores.

Figura 3 - Ilustração do princípio do sistema majoritário



Fonte: Elaboração própria

Como afirmamos anteriormente, um sistema eleitoral é um conjunto de regras e mesmo nas eleições majoritárias, onde a conversão dos votos dos eleitores em cadeiras se dá pela simples contagem dos votos, é preciso considerar alguns aspectos que impactam, por exemplo, no número de partidos de um dado sistema, ou mesmo na capacidade de representação de minorias. Quando consideramos cada aspecto de forma

isolada no distrito em que se dá a disputa eleitoral podemos verificar alguns efeitos: é possível afirmar que eleições por maioria simples tendem a diminuir o número de partidos em disputa, concentrando a disputa em apenas dois partidos que são de fato competitivos, com reais chances de vitória. Eleições em dois turnos tendem a ter mais do que dois partidos em condições reais de disputar pela

vaga. Eleições majoritárias também podem ter efeito negativo na eleição de mulheres, negros e outros grupos minoritários.

O número de cadeiras em disputa, nomeadamente a magnitude distrital, é outro aspecto que deve ser considerado. Neste tipo de sistema, interage com o efeito sobre o número de partidos apontado no parágrafo acima. Se há apenas uma cadeira em disputa no distrito, isso reforça a tendência apontada, qual seja: a concentração da disputa em apenas dois partidos competitivos no distrito. Magnitudes maiores que um tendem a incentivar um maior número de partidos a concorrer no distrito, e quanto maior o número de cadeiras em disputa, maior será o número de partidos competitivos no distrito.

Isso ocorre em razão do incentivo ao eleitor se comportar de maneira estratégica. O conhecido ‘voto útil’ ou ‘voto estratégico’ é uma consequência psicológica que leva ao efeito mecânico na redução do número de partidos como acima descrito. No sistema majoritário, onde há apenas uma cadeira em disputa, os partidos que desempenham parcamente deixam de ter chances de vitória eleitoral no médio e longo prazo, e assim passam a ser preteridos pelos eleitores.

Esse movimento é conhecido como voto útil em oposição ao ‘voto sincero’. Ou seja, o eleitor deixa de votar no partido político de sua preferência sincera e passa a votar numa opção que o ‘desagrade menos’ ou que seja capaz de derrotar aquele partido ou candidato que o desagrade muito. O eleitor deixa de votar para expressar sua preferência primária e passa a votar para evitar um ‘mal maior’. Tal comportamento acaba por paulatinamente excluir partidos derrotados e cristalizar o sistema partidário em torno de dois partidos que possuem reais chances de vencer, como ocorre no Reino Unido ou nos Estados Unidos.



No Brasil, temos diferentes formatos para as eleições que seguem a regra majoritária.

Nas eleições para presidente, governadores e prefeitos de cidades com mais de 200 mil habitantes, exige-se que o eleito alcance o apoio da **maioria absoluta** dos eleitores, 50% mais um dos votos válidos. Caso nenhum candidato alcance o apoio dessa maioria, realiza-se uma nova eleição, o segundo turno, onde competem os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Nas eleições para prefeitos de cidades com menos de 200 mil habitantes e para o Senado Federal adotamos o modelo de **maioria simples**, ganham os candidatos mais votados, independente do peso dos votos do candidato mais votado sobre o total de votos. Não é raro que uma cidade com menos de 200 mil eleitores eleja seu prefeito com o apoio de por volta de 30% dos eleitores.

Além da regra que qualifica a maioria, também devemos observar que os limites dos distritos também variam. O distrito, como adiantamos acima, é o espaço no território onde ocorrem as eleições. Esses espaços podem ser delimitados pelas subdivisões já existentes em um país de forma natural, como estados, cidades, ou mesmo o país como um todo. No Brasil adotamos essa divisão, e os distritos

são as cidades no caso de eleição para prefeitos, os estados nas eleições para governadores, ou todo o país no caso de eleições para presidente.

Os distritos também podem ser definidos de forma artificial apenas para fins eleitorais. Neste caso, o órgão responsável por gerenciar as eleições no país deve repartir cada subdivisão natural, como uma cidade, em vários pequenos distritos, procurando distribuir o número de eleitores entre os distritos de maneira mais ou menos uniforme.

Estas subdivisões artificiais servem para reduzir a magnitude de um distrito possibilitando maior clareza sobre quem é o representante daquele espaço territorial e maior proximidade entre eleitores e seus representantes.

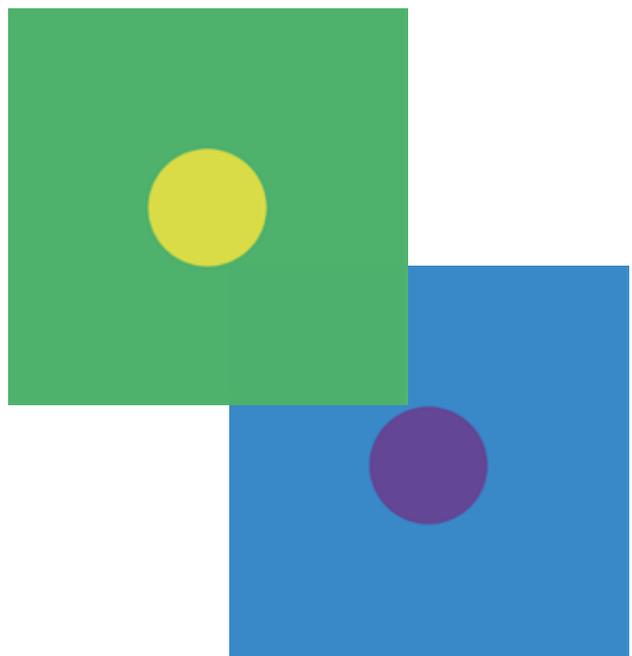
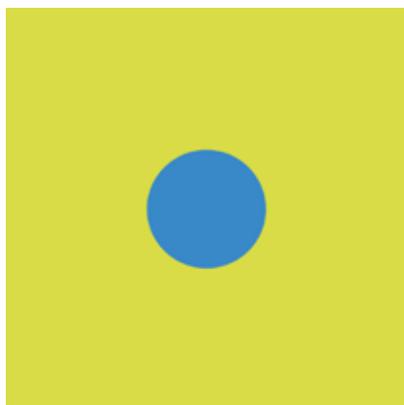
Apesar disso, a artificialidade de sua construção pode levar ao recorte do território de maneira a beneficiar determinados candidatos ou partidos¹. Pode ainda, ter como consequência uma representação política focada apenas nos interesses territoriais do distrito pelo qual cada representante é eleito, desconsiderando os problemas do país como um todo. Nos Estados Unidos da América as normas sobre quem define os distritos eleitorais são determinadas nos estados. Em alguns estados é formada uma comissão bipartidária para determinar o recorte dos distritos. Em outros a decisão cabe às assembleias estaduais.

Há ainda casos em que comissões independentes são formadas exclusivamente para esse fim. Independente de qual seja órgão responsável pela definição dos distritos, a cada dez anos todos os estados que elegem mais de um representante para a Câmara Baixa (a House of Representatives) devem rever a composição de seus distritos de forma a manter o número de eleitores

atualizado e equilibrado em casa subdivisão. Na Índia as eleições para o Legislativo federal e estaduais também ocorrem em distritos artificiais.

A comissão que define os distritos na Índia é independente e formada por três membros, sendo um integrante da Suprema Corte, o presidente da Comissão Eleitoral nacional e o presidente da Comissão eleitoral do estado onde ocorrerá a modificação dos distritos.

A comissão ainda conta com dez representantes eleitos, sendo cinco deputados estaduais e cinco deputados federais, mas eles apenas aconselham a divisão, não tendo direito a voto. Esses distritos podem ser redefinidos a cada dez anos, mas apesar disso pouco se mudam as fronteiras dos distritos na Índia.



¹Na literatura esse fenômeno é descrito como gerrymandering, onde políticos influenciam as fronteiras dos distritos para privilegiar suas bases eleitorais ou prejudicar as de seus adversários. Para um debate sobre isso ver: Cox, G. W. e Katz, J. N. 2002. Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution. Cambridge: Cambridge University Press.

SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: COMO FUNCIONA E COMO PODERIA SER APERFEIÇOADO

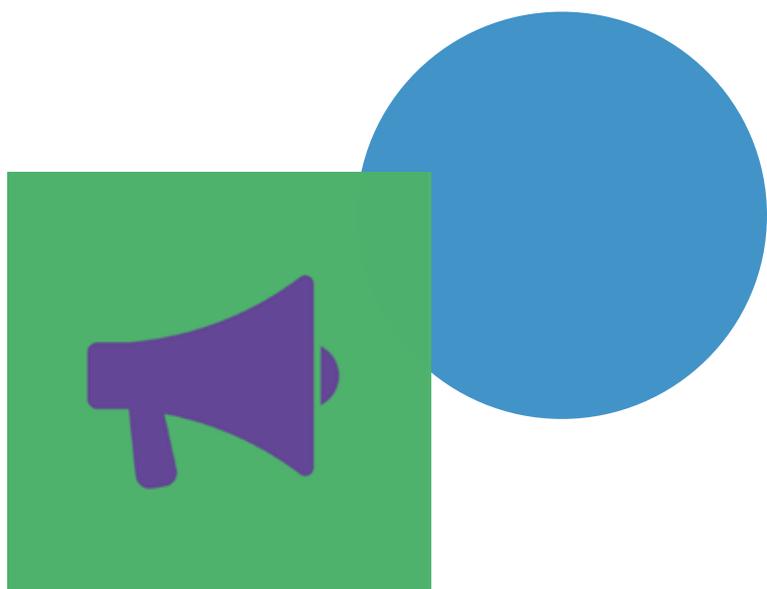
O sistema proporcional, como afirmamos acima, tem como princípio garantir que o maior número de preferências seja representada no parlamento. Assim, diferente do sistema majoritário, as cadeiras são distribuídas proporcionalmente aos votos recebidos por cada partido. Se um partido recebe apoio de 20% do eleitorado, deve ter mais ou menos 20% de cadeiras no Legislativo, se recebe 30% dos votos, 30% das cadeiras. Aqui também a família

se divide em dois sistemas, o sistema proporcional de lista e o sistema de voto único transferível (VUT ou STV – na sigla em inglês - Single Transferable Vote). Os dois tipos de sistema eleitoral começam a conversão dos votos em cadeiras pelo cálculo do quociente eleitoral proporcional (ou cota eleitoral). Dado que nesses sistemas a ocupação de cadeiras é definida pela proporcionalidade de votos que cada partido recebe, primeiro é preciso definir qual o número de votos mínimos para se conquistar a primeira cadeira, e isso ocorre justamente pelo cálculo do quociente eleitoral proporcional (QE).

De forma geral podemos dizer que o quociente eleitoral proporcional é definido pelo **método das maiores sobras**, que nada mais é do um método que determina uma barreira que tem que ser ultrapassada pelos partidos para que tenham direito à primeira cadeira. Essa barreira é definida, na maioria dos casos, dividindo o total de votos válidos (votos dados diretamente a candidatos ou a partidos, retirados votos brancos e nulos) em um dado

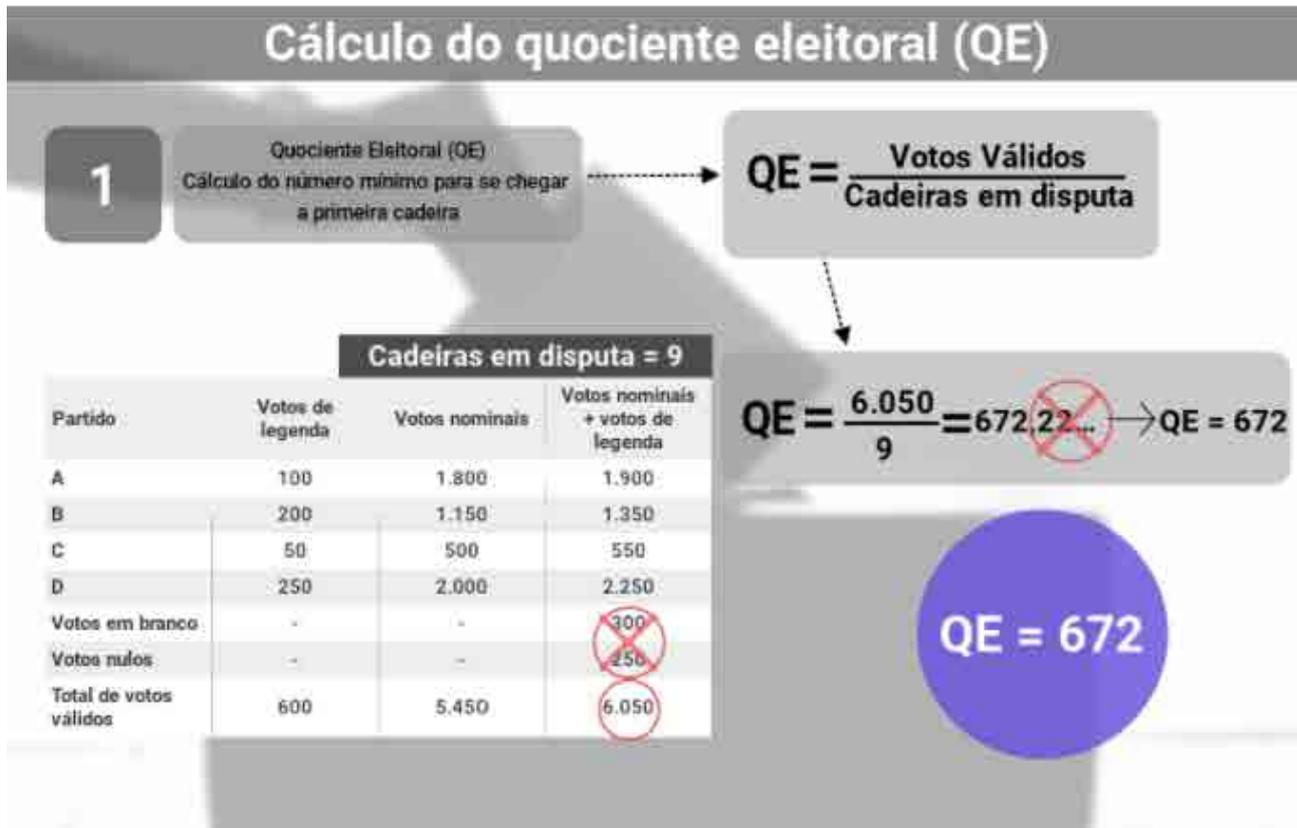
“ a família se divide em dois sistemas, o sistema proporcional de lista e o sistema de voto único transferível ”

distrito pelo número de cadeiras em disputa (magnitude), esse valor define qual o número mínimo de votos que é necessário para que cada partido ou candidato obtenha a cadeira².



² Uma outra maneira de dividir dentro do método das maiores sobras (fórmula Droop) é dividir os votos válidos pela magnitude + 1. Esse método torna mais difícil para os pequenos partidos conseguirem a primeira cadeira. Conseqüentemente torna o sistema um pouco mais desproporcional do que a fórmula de Hare, exemplificada na figura, que é adotada no Brasil.

Figura 4- Exemplificação do Cálculo do Quociente Eleitoral



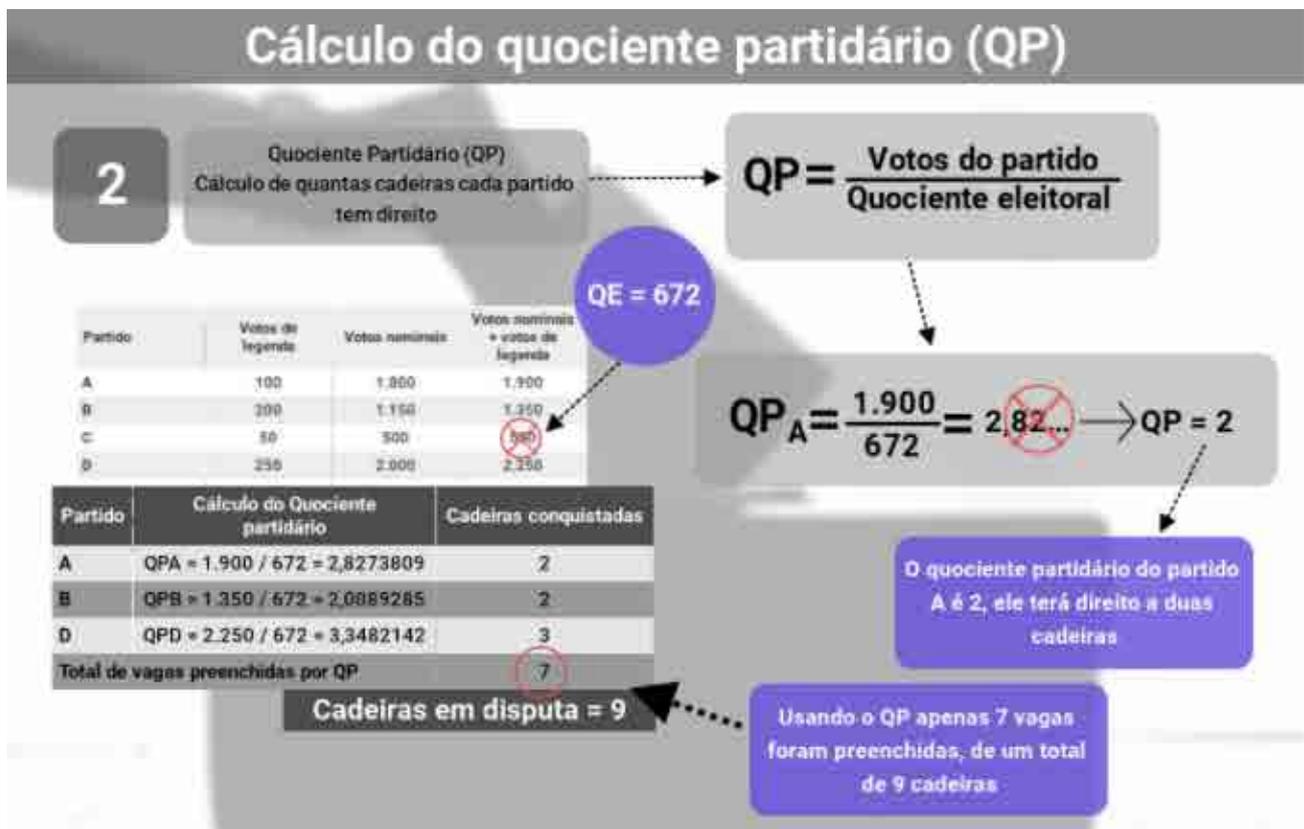
Fonte: Elaboração própria

A partir deste momento é preciso considerar a diferença mais significativa entre os dois tipos de sistemas eleitorais proporcionais, sistema de lista e o STV. No sistema de lista após o cálculo do quociente eleitoral, é preciso definir o quociente partidário para determinar quantas cadeiras cada partido terá direito. O quociente partidário (QP) é definido dividindo os votos de cada partido pelo quociente eleitoral.

Como é comum que estes valores não sejam redondos, exatos, desconsidera-se sempre a fração (os valores após a vírgula). Ou seja, se o quociente partidário de um determinado partido resultar em 4,1, 4,5 ou 4,9, este partido

terá direito a 4 cadeiras. Como são desconsideradas as frações, ao se somar todas as cadeiras distribuídas aos partidos pelo quociente partidário, notamos que a soma não corresponde ao número total de cadeiras do distrito, a magnitude. Assim, após a distribuição das cadeiras pelo método do coeficiente partidário é necessário se calcular a distribuição das sobras.

Figura 5- Exemplificação do Cálculo do Quociente Partidário



Fonte: Elaboração própria

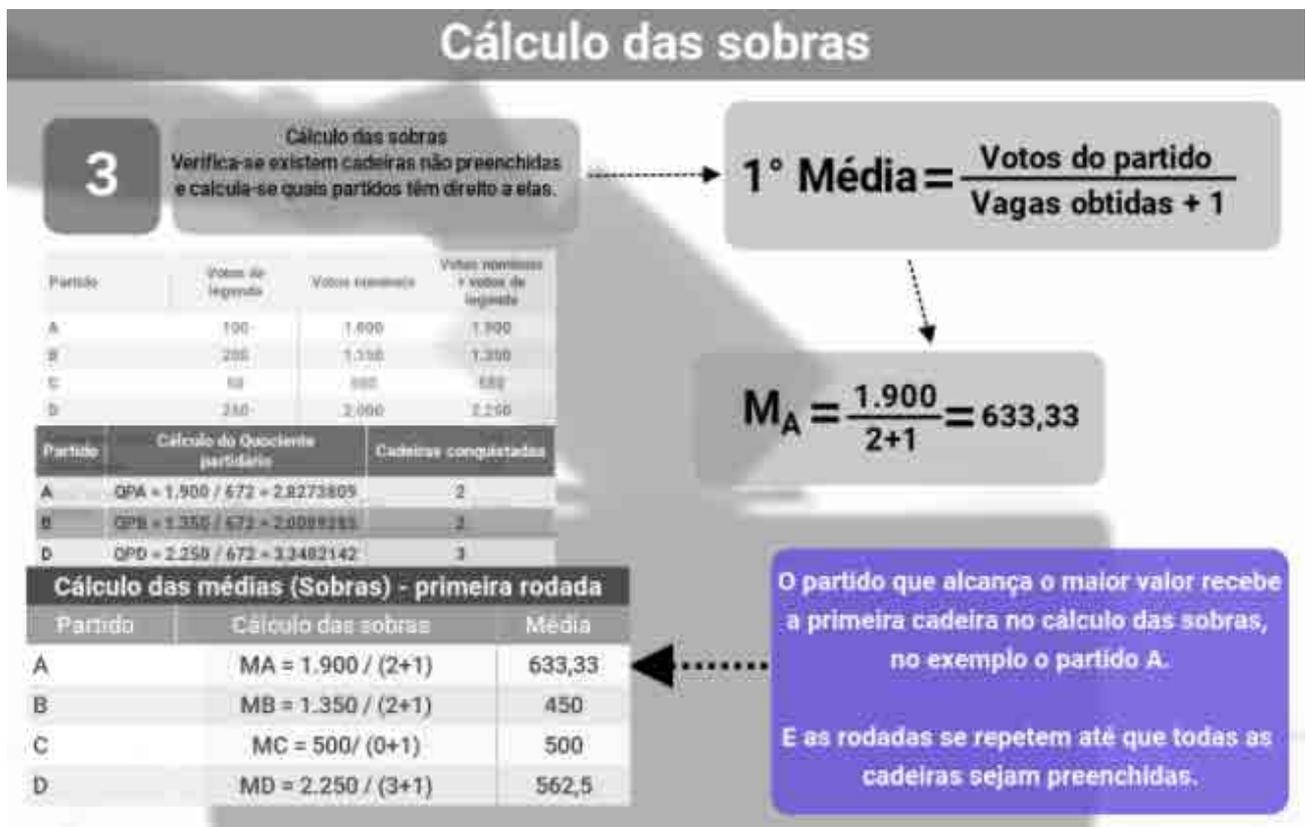
O cálculo das sobras normalmente usa o **método das maiores médias**, onde as cadeiras são distribuídas uma a uma em turnos. Em cada turno os votos dos partidos são divididos pelo número de cadeiras que conquistaram e aquele partido que alcançar a maior média fica com a vaga. Esses turnos se repetem até que todas as cadeiras sejam preenchidas. Esse método é utilizado no Brasil para a distribuição das sobras que funciona da seguinte forma: divide-se o total de votos que cada partido recebeu pelas cadeiras já recebidas na divisão do Quociente Partidário + 1. O partido que registrar o maior valor como resultado dessa

divisão ganha a cadeira.

Caso “sobrem” mais de uma cadeira, atualiza-se o número de cadeiras que cada partido já ganhou a cada rodada e se repete essa operação até que todas as cadeiras sejam distribuídas. Esse método tende a favorecer a proporcionalidade, uma vez que cada vez que um partido ganha uma cadeira, o número pelo qual os votos do partido são divididos aumenta, tornando o resultado da divisão um número cada vez menor. Esse método também é vantajoso para os partidos menos votados³.

³ Isso é especialmente verdadeiro no caso do Brasil depois da última reforma eleitoral, em 2017, permitiu-se que os partidos eliminados pelo quociente eleitoral participassem da divisão das sobras. Como esses partidos não ganharam nenhuma cadeira na divisão do coeficiente partidário, seus votos serão divididos por um. O que torna a possibilidade de conquista da primeira cadeira por partidos que na regra anterior seriam eliminados da contabilização de cadeiras, por não alcançarem o quociente eleitoral, bastante provável. Aumentando, assim, o número de partidos no Legislativo e, conseqüentemente, a proporcionalidade do sistema.

Figura 6- Exemplificação do Cálculo da Distribuição das Sobras



Fonte: Elaboração própria

Uma vez decidido o total de cadeiras a que cada partido tem direito no sistema proporcional de lista, é preciso definir quem serão os candidatos eleitos, aqueles que têm direito de ocupar as cadeiras ganhas por cada partido. É com relação a essa definição, quem ocupa as cadeiras, que o sistema proporcional de lista se subdivide em dois. O **sistema de lista aberta**⁴ e o **sistema de lista fechada**. No primeiro caso, os eleitores votam na lista partidária e também indicam, dentre todos os nomes apresentados pelo partido na lista, qual é o de sua preferência, aquele que gostariam de ver em primeiro lugar na lista. Por

exemplo, no Brasil quando votamos para deputado federal, os dois primeiros números que digitamos na urna indicam a preferência pela lista partidária, e vão contribuir para a definição de quantas cadeiras aquele partido que escolhemos irá ganhar. Os dois últimos dígitos indicam quem é o candidato de nossa preferência, que gostaríamos de ver como o primeiro nome da lista.

No momento da alocação das cadeiras, todos os candidatos do partido são ordenados pelas indicações de preferência, pelo número de votos que receberam, aquele mais votado no

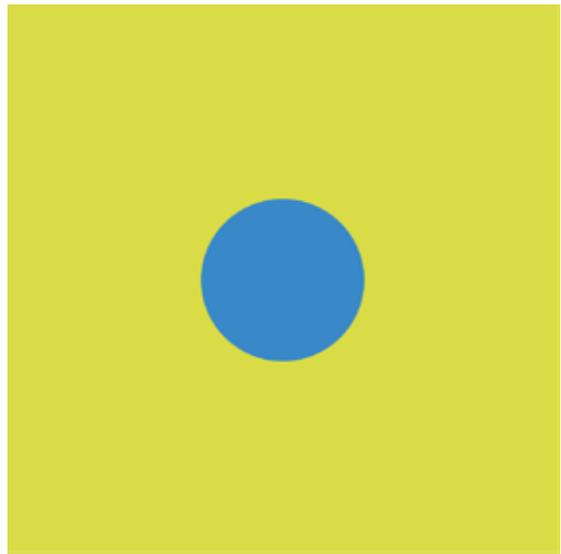
⁴ Uma variação possível e não muito utilizada é a lista flexível. Nela o eleitor tem a opção de votar somente no partido atribuindo seu voto para a legenda de sua preferência e, caso queira, escolher um candidato que mereça um voto nominal. Contudo, os dados apontam que apenas 5% dos eleitores realizam a segunda operação e ordenam a lista partidária, delegando, portanto, a escolha de quem será eleito para o partido. Bélgica e Eslováquia são exemplos de países que utilizam tal variação.

interior da lista do partido, que recebeu mais indicações de preferência, ocupará a primeira cadeira e assim sucessivamente, até que todas as cadeiras definidas para cada partido sejam preenchidas. Ou seja, no sistema de lista aberta a ordem da lista é definida pelos eleitores.

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta é adotado pelo Brasil, onde o eleitor pode votar em um candidato de um dado partido ou na legenda do partido. Caso vote na legenda partidária, o eleitor apenas contribui para o aumento das cadeiras deste partido. Ao votar em um candidato, o eleitor contribui para o número de cadeiras que o partido irá receber, mas também na escolha de quem ocupará esta cadeira.

A Finlândia também adota o sistema eleitoral proporcional de lista aberta para as eleições no Legislativo nacional. Mas diferente do Brasil, o eleitor finlandês obrigatoriamente deve votar em um candidato, não podendo votar apenas na legenda partidária.

No segundo caso, no sistema de lista fechada, os dirigentes partidários ordenam a lista antes de eleição, e divulgam aos eleitores a lista já pré-ordenada. Quando o eleitor vota, indica apenas o partido que fez a lista de sua preferência, sem chance de interferir na ordenação da mesma. No momento da alocação das cadeiras ganhas pelo partido, se respeitará a ordem pré-divulgada na lista. Assim, se o partido 'A' ganhar cinco cadeiras, já sabemos que os cinco primeiros nomes da lista que foi ordenada antes mesmo da eleição serão os eleitos.



Boa parte dos países europeus que utilizam sistema proporcional mobiliza a lista fechada para definir seus representantes. Bulgária, Portugal, Romênia, Espanha, Ucrânia e Montenegro são alguns exemplos. Na América Latina, Argentina, Bolívia, Equador. Na África, Zimbábue, Tunísia, África do Sul, Angola e Argélia.

No sistema de voto único transferível (STV), como apresentado acima, a primeira etapa também é o cálculo do quociente eleitoral proporcional, que também se utiliza do **método das maiores sobras**. Ou seja, o cálculo é equivalente ao da figura 4. Mas como também afirmamos acima, não é necessário calcular o quociente partidário, pois a distribuição de cadeiras leva em consideração apenas os votos recebidos pelos candidatos. Nesse sistema os eleitores são convidados a elencar seus candidatos por ordem de preferência. Cada eleitor ao votar indica qual seu candidato preferido, o segundo em sua preferência, o terceiro, e assim por diante, até que o eleitor não tenha mais

preferência entre os candidatos restantes, ou até que acabem os candidatos a serem elencados. Neste formato de sistema os eleitores não precisam escolher os candidatos no interior de um único partido. Eles podem cruzar as listas partidárias para fazer suas escolhas. Conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 7- Exemplificação de Cédula Eleitoral de Voto Único Transferível

Ilustração da cédula eleitoral em sistemas de voto único transferível

Cédula		
Partido	Candidato	Voto
Partido A	João	2
	Tata	
Partido B	Felipe	3
	Zé	4
Partido C	Joana	1

O eleitor enumera os candidatos na cédula. Colocando números para os candidatos de acordo com a sua preferência

O eleitor pode enumerar todos os candidatos, ou pode deixar algumas casa em branco

O eleitor pode enumerar candidatos de um mesmo partido ou de vários partidos

Fonte: Elaboração própria

Mas se não há quociente partidário, como são distribuídas as cadeiras nesse sistema? No STV as cadeiras são distribuídas considerando a relação dos candidatos com o quociente eleitoral proporcional. Assim, após o cálculo do quociente eleitoral se somam os votos recebidos por cada candidato elencado pelos eleitores na primeira preferência. Aqueles candidatos que ultrapassarem o quociente eleitoral estão eleitos, se ainda restarem cadeiras para distribuir,

o candidato menos votado dentre todos os candidatos é descartado e seus votos são redistribuídos a partir da segunda preferência dos seus eleitores. Novamente se algum candidato ultrapassar o quociente eleitoral está eleito e aquele que receber o menor número de votos é descartado, como na rodada anterior os votos do candidato descartado são redistribuídos para os candidatos indicados como segunda preferência na cédula eleitoral. As

rodadas se repetem até que todas as cadeiras sejam preenchidas.

O STV ou o sistema eleitoral com voto único transferível é adotado para eleição no Senado australiano e nas eleições Legislativas da República da Irlanda em todos os níveis. Como definido acima, nos dois casos os eleitores são convidados a ranquear seus candidatos com números, 1 para aqueles que preferem, 2 para o segundo preferido e assim subsequentemente. Na Austrália entre 1984 e 2006 os eleitores só podiam elencar candidatos de um mesmo partido⁵. Em 2006 eles passam a poder escolher candidatos de diferentes partidos em suas listas, assim como é na República da Irlanda⁶.

Além do tipo de sistema eleitoral e a fórmula de conversão de votos em cadeiras, outras características devem ser observadas em um sistema eleitoral. É preciso considerar como se definem os distritos, a magnitude do distrito (o número de cadeiras disputadas em um dado território), se existe ou não cláusula de barreira e se os partidos podem ou não realizar coligações eleitorais. Essas regras complementares ao sistema escolhido afetam o grau de proporcionalidade do sistema, ou seja, afeta o quanto os votos dados pelos eleitores aos partidos e candidatos refletirá o percentual de cadeiras recebidas pelos partidos em um dado parlamento. Essas regras também facilitam ou dificultam que novos atores, sejam partidos ou indivíduos consigam seu primeiro mandato; favorecem ou não a entrada de minorias, facilitam ou dificultam

a vida de pequenos partidos, entre outras características. Vejamos então.

O SISTEMA BRASILEIRO ALÉM DA LISTA ABERTA:

Nesta seção vamos detalhar algumas características importantes do sistema brasileiro. Ainda que o sistema eleitoral seja o foco de nosso debate, é preciso dizer que elementos para além dele também contribuem para o desfecho resultante das urnas. O sistema partidário, o quanto os partidos são capazes de se mostrarem como alternativa para a decisão do voto, é um elemento que interage com o sistema eleitoral e pode atenuar ou intensificar algumas consequências.

Um segundo elemento é o modelo de financiamento eleitoral adotado por um dado país.

⁵ Contudo, a Austrália utiliza um sistema majoritário conhecido como Voto Alternativo (AV, alternative voting na sigla em inglês) ou Instant Run-off voting (IRV), conhecido como um segundo turno simulado em um único voto.

⁶ Na literatura a possibilidade de votar em diferentes partidos cruzando listas é chamado de panachage

Países com financiamento inteiramente público levam a comportamentos partidários diferentes daqueles com financiamento eleitoral privado ou misto. O sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista, também se relaciona com o comportamento de partidos, candidatos e eleitores durante as eleições. Feitas essas ressalvas, passemos a falar do sistema eleitoral brasileiro.

Como já apresentado, a magnitude corresponde ao número de cadeiras em disputa em um dado território. A magnitude tem forte impacto no grau de proporcionalidade das eleições. Sistemas eleitorais proporcionais sempre tem mais de um candidato disputando a eleição em um dado território. Mas onde este número é igual a dois ou três a eleição tende a ser mais desproporcional do que em distritos com magnitudes maiores.

A magnitude dos distritos no Brasil varia entre 8 e 70 nas eleições para Câmara dos Deputados. No limite superior está o estado de São Paulo que tem uma das magnitudes mais altas entre os sistemas eleitorais dentre todos os países que adotam o sistema proporcional. As altas magnitudes do sistema eleitoral brasileiro tornam o sistema bastante proporcional quando comparado a sistemas com magnitude pequena. Mesmo dentro do Brasil, esperamos que um distrito como o Pará, que elege 17 deputados federais, seja mais proporcional que Sergipe, que elege apenas 8. Afinal de contas, no primeiro caso o partido que obtiver o apoio de 5,9% dos eleitores garante uma cadeira na Câmara dos Deputados,

enquanto no segundo é necessário angariar o apoio de 12,5% dos eleitores.

O exemplo extremo é o caso do Chile, que entre 1973 e 2017 adotou distritos com magnitude igual a dois. Neste período o país apresentou grande estabilidade entre os partidos eleitos, no entanto, embora este país adotasse um sistema proporcional, o número de cadeiras que cada partido recebia era bastante desproporcional aos votos dos eleitores e acabava por beneficiar os maiores partidos em cada distrito.

Dessa forma, fica claro que a magnitude do distrito é um mecanismo essencial para definir o quão proporcional é uma eleição. **Mas magnitudes maiores também favorecem a eleição de minorias e pequenos partidos, resultando em uma multiplicidade de partidos representados no Legislativo,** o que por sua vez dificulta a negociação para a aprovação de políticas. Parlamentos com maior número de partidos tendem a ser mais fragmentados, e normalmente exigem a formação de coalizões governamentais.

orientação de bancada no legislativo. Não se trata, portanto, de barrar o exercício representativo, mas de limitar o acesso aos recursos públicos que sustentam os partidos a partir de seu desempenho.

A cláusula de barreira também afeta o grau de proporcionalidade do sistema, uma vez que os votos dados aos partidos que não conseguem votos suficientes para ultrapassá-la são desconsiderados para efeito de distribuição de cadeiras.

COLIGAÇÕES

ELEITORAIS

Em alguns países é permitido aos partidos que competem em uma dada eleição que se unam para disputarem como se fossem um único partido. Dessa forma, para efeito da distribuição das cadeiras, soma-se os votos de todas as legendas que optaram por concorrer de forma coligada, mas a autonomia de cada partido é mantida para outros fins, como prestação de contas e atuação legislativa. A formação de coligações eleitorais permite que partidos que tenham dificuldade de ultrapassar o quociente eleitoral sozinhos unam-se a outros,

aumentando a chances de conseguir uma cadeira no parlamento.

Países como a Holanda, Bélgica e Itália permitem esse tipo de aliança. Em alguns desses países a aliança é

formada para uma única eleição, como acontecia no Brasil até 2018, a última eleição em que foram permitidas as coligações eleitorais. Em outros países como na Itália algumas coligações eleitorais resistem a 20 anos com os mesmos partidos.

SISTEMAS MISTOS

Como já vimos anteriormente os Sistemas Eleitorais definem a forma como organizamos a disputa eleitoral, e como os votos são contados para a definição de quem serão os eleitos. São duas as principais famílias de sistemas eleitorais, os sistemas majoritários e os sistemas proporcionais, e cada uma delas têm vantagens e desvantagens. Os sistemas mistos combinam 2 regras, uma majoritária e uma proporcional, operando simultaneamente para a ocupação das cadeiras de um mesmo cargo em um mesmo distrito eleitoral. O intuito é combinar aspectos de cada uma dessas famílias, buscando mitigar seus pontos fracos e oferecer alternativas de desenhos.

Esses sistemas proliferaram na segunda metade do século XX, e segundo dados do International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, atualmente 32 países, dentre os quais Alemanha, Tailândia e México adotam um desenho de sistema eleitoral que pode ser classificado como misto.

Ainda que não existam dois países que adotem sistemas com regras exatamente iguais, podemos identificar duas variações principais nos sistemas

⁷ Por outro lado, o partido ainda pode se fazer representado caso consiga eleger representantes na metade distrital do sistema alemão.

⁸ A cláusula de desempenho no Brasil é crescente e vai aumentando progressivamente até a eleição de 2030, quando estabilizará em 3%.

mistos: 1) o sistema conhecido internacionalmente como Paralelo⁹, no Brasil também chamado de sobreposição; e 2) e o Sistema Proporcional Misto¹⁰, no Brasil chamado de sistema de correção ou Representação Proporcional Personalizada, e no Reino Unido, conhecido como Sistema de Membro Adicional.

A) SISTEMA MISTO PARALELO

O sistema misto de tipo Paralelo é relativamente simples e de fácil compreensão: uma parte das cadeiras do distrito (estado ou região) é dividida pela regra proporcional e uma parte pela regra majoritária, e não há interferência das cadeiras distribuídas em um sistema sobre a alocação das cadeiras no outro, eles operam de forma simultânea

Figura 8 - Ilustração do princípio do sistema misto



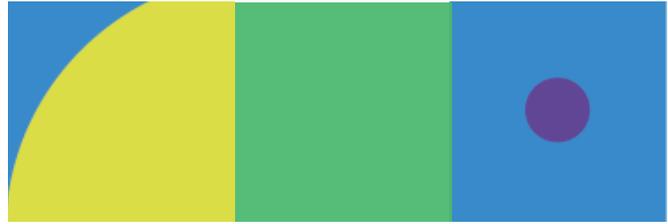
Fonte: Elaboração própria

⁹ Paralell system.

¹⁰ Mixed Member Proportional (MMP) ou Additional Member System (AMS)

e independente. México, Tailândia e Senegal adotam esse sistema.

Para facilitar a compreensão vamos usar as eleições para Deputado Federal no estado de São Paulo como exemplo:



**Eleitorado Total do estado
(outubro de 2020): 33.565.294**

**Total de
Cadeiras: 70**

- 35 cadeiras seriam alocadas pela regra da maioria simples, onde o mais votado é eleito, conforme vimos na seção 2. Nesse exemplo o estado de São Paulo seria dividido em 35 distritos de aproximadamente 959.008 eleitores, e cada partido pode apresentar um candidato por distrito;
- 35 cadeiras seriam alocadas pelo sistema proporcional de lista fechada. O eleitor vota na lista partidária pré-ordenada. Cada partido elege tantos deputados proporcionalmente a quantidade de votos recebida. É obedecida a ordem em que os nomes aparecem na lista apresentada pelo partido.
- O eleitor dá dois votos, e não há interferência entre o desempenho dos partidos nos dois sistemas.

O México¹¹ adota uma variação do sistema misto Paralelo: a Câmara Baixa mexicana, equivalente a nossa Câmara dos Deputados, tem um total de 500 deputados, sendo que 300 são eleitos pela regra majoritária, em distritos de membro único, e 200 pela regra proporcional, em 5 distritos que elegem 40 deputados cada. O eleitor tem apenas um voto, ao votar em um candidato majoritário no distrito o eleitor está, ao mesmo tempo, dando o voto para a lista partidária desse candidato. Ainda assim, a quantidade de cadeiras ganha pela regra majoritária não interfere/limita a quantidade de cadeiras que o partido

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artigos 51 a 54. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

pode ganhar pela regra proporcional. O México adota três tipos de barreiras eleitorais:

- Nenhum partido pode ter mais de 300 representantes na Câmara Baixa, se isso acontecer o partido perde as cadeiras ganhas pela regra proporcional que excedam o limite estabelecido;

- A diferença entre o percentual de cadeiras ganhas por um dado partido e de votos recebidos pelo mesmo não pode exceder 8%. Ou seja, se um partido receber 25% dos votos nacionais, ele pode ocupar no máximo 33% das cadeiras da Câmara Baixa (165 de um total de quinhentas). Qualquer cadeira a mais será perdida. Essa é uma tentativa de controlar a desproporcionalidade que pode resultar da parcela majoritária do sistema;

- Os partidos só elegem representantes pela regra proporcional se obtiverem os votos de pelo menos 3% dos eleitores do país.

O México ainda impõe um limite aos partidos: só pode participar da disputa proporcional o partido que apresentar candidatos em pelo menos 200 dos 300 distritos majoritários.

B) SISTEMA PROPORCIONAL MISTO

O sistema proporcional misto, ou de correção, é um sistema que privilegia o componente proporcional. Embora, assim como Paralelo, também seja uma combinação das regras majoritária e proporcional, a alocação das cadeiras entre as duas regras NÃO é feita de

forma independente. A distribuição proporcional é diretamente afetada pelo desempenho do partido na votação pela regra majoritária. O sistema misto de membro adicional tem duas variações principais, que diz respeito ao número de cadeiras. Na primeira variante o número de cadeiras é fixo, na segunda varia para corrigir as desproporcionalidades geradas pela regra majoritária. Essas variações podem ser melhor compreendidas apresentando exemplos reais: Escócia e Alemanha.

ESCÓCIA



No parlamento escocês usa-se a variante do sistema de correção que não prevê variações no tamanho do parlamento. Lá o sistema é conhecido como Sistema de Membro Adicional. Na página do parlamento escocês o sistema é definido da seguinte forma: “Este sistema permite que as pessoas

tenham um representante local no Parlamento Escocês e, também, adiciona outros membros para tornar o resultado geral mais proporcional. Desta forma, mais pontos de vista são representados no Parlamento”¹².

No dia da eleição os eleitores dão 2 votos diferentes, no primeiro votam nos candidatos que concorrem a uma das 73 vagas que são disputadas em distritos que elegem apenas um representante, pela regra da maioria simples: o candidato mais votado é eleito. O segundo voto é dado em uma lista partidária pré-ordenada (lista fechada). A Escócia é dividida em 8 distritos/regiões, e cada uma dessas

regiões elege, pela regra proporcional, sete parlamentares.

Para ajudar na compreensão do sistema vamos detalhar o resultado das eleições de 2016 no distrito eleitoral de Lothian, que elege 9 membros do parlamento pela regra majoritária e 7 membros pela regra proporcional.

O primeiro passo é apurar o resultado das eleições nos distritos uninominais, aquelas que acontecem pela regra da maioria simples. O segundo passo é apurar a quantidade de votos recebidos por cada partido na lista partidária.



O terceiro passo é aplicar a fórmula D’Hondt, a mesma que usamos no Brasil atualmente para a distribuição das cadeiras não alocadas pelo Quociente Partidário (veja mais sobre essa regra na seção 3 desta cartilha). Isso significa que se divide os votos recebidos pelo partido no segundo voto, o voto na lista partidária, pela quantidade de cadeiras já ganha pelo partido pela regra majoritária mais uma.

Como são 7 cadeiras distribuídas pela regra proporcional, a cada cadeira distribuída atualiza-se o total de cadeiras já ganhas pelos partidos. Cada ‘rodada’ de distribuição de cadeiras é ganha pelo partido político que apresentou a maior média em relação

aos demais contendores.

Na última eleição escocesa, em 2016, o Scottish National Party (SNP) ganhou 6 das 9 cadeiras alocadas pela regra majoritária, mas não teve direito a receber nenhum membro adicional

¹² The Scottish Parliament. Tradução dos autores. Disponível em <http://www.parliament.scot/gd/visitandlearn/Education/16285.aspx>

pela regra proporcional. O balanço final foi que o partido recebeu 36% dos votos em lista partidária e ficou com 37,5% do total das 16 cadeiras do distrito. O Scottish Green Party recebeu 11% dos votos partidários e conquistou 12,5% das cadeiras, sendo que não elegeu nenhum representante pela regra majoritária.

ALEMANHA



Nosso segundo exemplo de sistema misto de correção, a Alemanha, parte do mesmo princípio, mas usa uma regra diferente de correção da proporcionalidade gerada pela regra majoritária, gerando variação no número de representantes eleitos.

No dia da eleição cada eleitor também dá dois votos: no primeiro voto o eleitor escolhe um candidato que concorre pela regra da maioria simples naquele

determinado distrito; no segundo voto o eleitor vota em uma lista partidária pré-ordenada (lista fechada). São 299 membros do parlamento alemão eleitos pela regra majoritária, e, ao menos, 299 eleitos pela regra proporcional, em um dos 16 estados alemães. Por isso é comum lermos que o parlamento alemão tem, no mínimo, 598 representantes. A última eleição alemã (ocorrida em setembro de 2017) resultou em um parlamento com 709

representantes eleitos - 111 a mais do que o tamanho original. Alguns especialistas acreditam que na próxima eleição (2021) a aplicação das regras de balanceamento pode resultar em um parlamento de aproximadamente 800 membros.

Isso porque o sistema alemão é um sistema que busca favorecer a proporcionalidade da representação partidária, e considera o segundo voto, aquele dado na lista partidária, como o balizador do quão proporcional é o resultado da eleição.

O eleitor pode escolher dar o voto para o candidato que concorre pela regra majoritária no seu distrito para o partido A, e o voto na lista para o partido C. Como o sistema alemão tende a favorecer a proporcionalidade da representação final do parlamento, é comum que se precise aumentar o tamanho do parlamento para garantir a correspondência entre o percentual de votos recebidos (no segundo voto) e o percentual final de cadeiras que cada partido ocupa no parlamento.

“Geralmente é necessário aumentar o tamanho do Bundestag para garantir que cada partido receba o número mínimo garantido de cadeiras dentre aquelas alocadas usando o método Sainte-Laguë / Schepers. Em seguida, deve-se assegurar que as cadeiras sejam distribuídas aos partidos de acordo com sua participação nacional nos segundos votos.

‘Cadeiras de compensação’ adicionais são criadas para garantir que a distribuição das cadeiras reflita a parcela dos partidos nos segundos votos e que nenhum partido receba menos do que seu número mínimo garantido de cadeiras. Cadeiras de Compensação também são necessárias para garantir que cada partido aloque aproximadamente o mesmo número de segundos votos por Cadeira. Uma vez que o número de cadeiras que cada partido tem direito a receber em todo o país foi determinado, as cadeiras são alocadas para as listas de Land [estados] individuais dos partidos. Cada lista de Land deve receber pelo menos tantos assentos quanto o número de distritos eleitorais majoritários que o partido ganhou no Land em questão.” (Bundestag: Election of Members of the German Bundestag. Tradução dos autores)¹³

A Alemanha adota uma cláusula de barreira de 5% nos votos em lista partidária, o que significa que só podem receber cadeiras pela regra proporcional os partidos que obtêm

nacionalmente o apoio de no mínimo 5% dos eleitores ou, alternativamente, eleger um mínimo de 3 deputados pela regra majoritária.

¹³ Disponível em: https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/electionresults/election_mp-245694



Uma característica comum aos sistemas mistos, tanto paralelos quanto de correção, é a possibilidade de um mesmo candidato concorrer pelos dois sistemas. Assim, se o candidato é eleito no distrito uninominal é automaticamente excluído da lista partidária e todos os demais candidatos que constem na lista em posição abaixo da do eleito sobem uma posição.

Além disso, na maioria dos países que adotam os sistemas mistos a divisão das cadeiras não é de meio a meio para cada sistema, mas há uma maior quantidade de vagas distribuídas pela regra majoritária. Segundo levantamento feito pelo IDEA, apenas a Hungria, Geórgia, Guiné, Timor-Leste e Tunísia, dentre os mais de 30 países que adotam alguma variação do sistema misto, reservam mais de 50% das cadeiras para distribuição pela regra proporcional. No outro extremo estão os países que reservam 75% ou mais das cadeiras para distribuição

pela regra majoritária: Itália (75%), Taiwan (78%), Azerbaijão, Filipinas, Paquistão e Tailândia (80%), Coreia do Sul (81%), e Cazaquistão (87%).

C) SISTEMAS MISTOS NO BRASIL

Mais de um Projeto de Lei em tramitação atualmente na Câmara dos Deputados propondo a mudança do sistema eleitoral para um sistema misto. O que se encontra em estágio mais avançado é o de autoria do Senador José Serra¹⁴, que institui um Sistema Proporcional Misto (do tipo Correção) nas disputas para a Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores das cidades com mais de 200 mil eleitores. As especificações do sistema proposto se assemelham mais ao desenho adotado na Escócia do que ao sistema alemão, e o entendimento dominante é que essa mudança poderia acontecer por projeto de lei, sem necessidade de alterar a constituição, pelo fato desse tipo de sistema privilegiar a representação proporcional, não mudando assim o princípio maior estabelecido na carta de 1988.

A defesa da adoção desse sistema reside em dois pilares: 1) redução dos custos das campanhas eleitorais, e 2) aproximação dos representantes de seus eleitores, o que aumentaria o sentimento de legitimidade e representatividade. Os defensores desse sistema defendem que a redução

¹⁴ Projeto de Lei Nº 9.212, DE 2017, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1975550&filename=PRL+6+CCJC+%3D%3E+PL+9212/2017.

Para conhecer outro exemplo de PL que propõe a adoção do sistema misto consulte: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1830155&filename=PL+5843/2019

dos custos das campanhas eleitorais se daria em função da diminuição da circunscrição eleitoral que os candidatos, de forma individual fariam campanha, e por outro lado, a fim da lista aberta e adoção da lista fechada, que resultaria em campanhas apenas partidárias e não individuais para muitos candidatos.

SISTEMA DE VOTO ÚNICO NÃO-TRANSFERÍVEL (SNTV) – O DISTRITÃO

Assim como o distrital puro, o sistema de voto único não-transferível, conhecido no Brasil como ‘distritão’, tem como principal característica a simplicidade de sua fórmula eleitoral. O princípio fundamental de funcionamento desse sistema é do vencedor incontestável: aqueles indivíduos que receberem a maior quantidade de votos absolutos serão os eleitos. Vamos usar como exemplo o estado do Paraná, que elege trinta representantes para a Câmara dos Deputados: caso estivesse em vigência este sistema, quando da eleição, os trinta candidatos que receberem mais votos seriam considerados os eleitos. Diferente dos sistemas proporcionais, no SNTV não ocorre algum tipo de distribuição que leve em conta o desempenho agregado de um partido político ou o estabelecimento de um quociente

é um sistema eleitoral que não se encaixa com perfeição em nenhuma das famílias apresentadas anteriormente. Isso decorre por dois fatores: seu funcionamento e o provável resultado das urnas. Do ponto de vista da mecânica do sistema, ele pode ser classificado como um sistema de princípio majoritário, onde o resultado é estabelecido pela quantidade absoluta de votos que cada competidor recebe. Por outro lado, como é um sistema permissivo para diferentes partidos, pode resultar em uma composição

multipartidária e se aproximar dos sistemas proporcionais, coincidindo a proporção de votos recebidos pelo partido com a proporção de cadeiras conquistadas¹⁵.

O segredo dessa ambivalência no sistema de voto único não-transferível está relacionado ao tamanho do distrito em que são disputadas as eleições, a magnitude. Nos países onde o sistema operou, em sua maior parte no sul asiático (Coreia do Sul, Japão e Taiwan), os distritos tinham entre seis e dez cadeiras em disputa. Essa magnitude não era grande o bastante para permitir a entrada de muitos partidos, mas permitia o estabelecimento do multipartidarismo.

¹⁵ Sobre isso ver: Patterson e Stockton, 2010; Wang, 1996.

A literatura aponta que distritos que possuem entre seis e dez cadeiras em disputa são aqueles que conseguem melhor equilibrar a relação entre representação dos votos e proporcionalidade sem que se fragmente demasiadamente o sistema partidário¹⁶.

Mesmo que tenha sido a escolha desses países por um longo período, o Japão utilizou o sistema de 1951 até 1983, a Coreia do Sul de 1948 até 1988, o sistema sempre foi alvo de críticas por impor barreiras às novas demandas da sociedade¹⁷. Segundo dados do International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)¹⁸, entre 2011 e 2021 apenas Afeganistão, Kuwait e Vanuatu elegeram representantes para suas casas legislativas usando esse sistema eleitoral.

Pensando no Brasil, observamos que contamos com distritos, os estados, superdimensionados. Uma disputa no sistema do ‘distritão’ em São Paulo, que possui setenta cadeiras na Câmara dos Deputados, por exemplo, poderia levar a um resultado ainda proporcional e à manutenção da fragmentação partidária. Os partidos não teriam incentivos para lançar grandes ‘puxadores de votos’ na medida em que um candidato que concentra muitas preferências não colabora com o partido como um todo ao retirar

votos de pares menos competitivos. Os partidos seriam obrigados a então controlar mais seus candidatos para evitar que cadeiras facilmente ocupadas por uma quantidade média de votos não sejam ceifadas por candidatos muito populares. Ou seja, há uma relação entre quantidade de cadeiras em disputa e fragmentação partidária. Quanto mais posições estiverem disponíveis em um dado distrito, maior a chance que pequenos



partidos ocupem alguns assentos na medida em que a exigência para a conquista da primeira cadeira diminui na proporção de sua quantidade¹⁹.

Como dito acima, o primeiro problema que o ‘distritão’ não solucionaria, no caso brasileiro, é a alta fragmentação partidária. O sistema é permissivo à entrada de partidos pequenos e inexpressivos quando a quantidade de cadeiras em disputa é elevada, o

¹⁶ Sobre isso ver Ricker, 1998.

¹⁷ Um resumo sobre esse problema pode ser encontrado em: Grofman et al., 1999.

¹⁸ Dados disponíveis em <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design>

¹⁹ Sobre isso ver: Cox, 1991; Lago, 2008; Riker, 1998

que acontece na minoria dos estados/distritos brasileiros.

O segundo problema que a adoção do distritão não resolveria é o personalismo eleitoral observado no atual sistema – proporcional de lista aberta. Como o voto é dado diretamente ao candidato, e este não se beneficia do desempenho agregado ou transferência interna de votos no partido, não há incentivo para que programas partidários ou relações de lealdade entre representante e partido se estabeleçam.

Uma terceira fonte de inseguranças é que o ‘distritão’ aumentaria os custos do voto, o que está relacionado a duas características. A primeira é que os candidatos teriam que fazer campanhas cobrindo todo o estado, espaços geográficos muito maiores. Isso porque, como dito acima, os candidatos dependem apenas de sua votação individual para se elegerem, não se beneficiando do desempenho agregado do partido.

Em 2018 apenas 5,26% dos deputados federais se elegeram com votação própria igual ou superior ao quociente eleitoral²⁰ de seus estados. Isso significa que a conquista de uma cadeira deve elevar em muito o esforço político e financeiro para que um candidato se eleja. Ainda que o custo global da eleição possa cair, isso se dará pela redução na quantidade absoluta de candidatos e não pelo valor necessário para a conquista de um voto.

O que nos leva ao quarto ponto da possível introdução do distritão: a redução na quantidade de candidatos

por partido. E este não é um ponto trivial. Quando no sistema proporcional, seja de lista aberta ou fechada, os partidos e os candidatos mais votados se beneficiam dos votos recebidos pelos não eleitos. Há uma transferência de votos dentro das listas que garante a proporcionalidade dos votos recebidos pelo partido e não pelos candidatos. Esse mecanismo assegura que ocorra baixo ‘desperdício’ de votos (Cox, 1997; Curtice e Marsh, 2014): os votos dos não eleitos ‘contam’ para que o partido assegure mais cadeiras cumprindo o quociente eleitoral.

No ‘distritão’ o cálculo que o partido político passa a fazer é quantos candidatos devo lançar para que consiga maximizar o número de cadeiras conquistadas sem que eu desperdice votos em candidatos pouco viáveis. Nos países que utilizaram este método era comum a coordenação de eleitores em torno de critérios rígidos para que dois candidatos do mesmo partido não tivessem diferença grande em número de votos, de modo a evitar que o primeiro se elegesse com votos ‘em excesso’ e o segundo acabasse por não amearhar votos suficientes para ocupar uma cadeira.

²⁰ Um resumo dos dados pode ser encontrado em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/de-513-deputados-eleitos-na-camara-so-27-dependeram-dos-proprios-votos-para-se-eleger.ghhtml>



A imagem acima mostra a campanha eleitoral para Kuomintang, o parlamento, em Taiwan. Os partidos pedem que eleitores votem em diferentes candidatos a partir dos dígitos finais de seus documentos de identidade tentando coordenar a eleição e evitar o desperdício de votos.

Além disso, os partidos seriam incentivados a selecionarem candidatos com perfis muito distintos de modo a atender demandas geográficas amplas ou preferências programáticas conflitantes. O voto único não-transferível acabaria por não promover pautas coesas dentro do partido e incentivar o faccionalismo partidário

onde os membros e representantes estariam em constante conflito pela garantia do domínio do partido. O que, em casos extremos como ocorreu no Japão, poderia levar à existência de um partido dominante, capaz de congregiar as preferências de todos os outros partidos e monopolizar a representação em um dado estado. Isso seria mais provável em unidades da federação que contam com representação menor como Roraima, Sergipe, Acre, Rondônia do que em estados com bancadas maiores.

Algum tempo atrás foi veiculado na imprensa e nos círculos políticos a possibilidade de um sistema eleitoral

nunca aplicado, o tal ‘distritão misto’²¹. Seria a combinação do voto único não-transferível para metade das cadeiras em disputa no distrito com a outra metade sendo preenchida através do sistema proporcional de lista fechada. Ou então, com sistema distrital puro²².

Em relação a combinação do ‘distritão’ com sistema proporcional, essa inovação traria uma possibilidade de fortalecimento das legendas partidárias como ocorre nos sistemas de representação proporcional de lista fechada²³. O problema é que a lista fechada coabita com um sistema de forte incentivo ao personalismo, dificultando, em primeiro lugar, a coordenação partidária sobre seus candidatos. Uma liderança partidária ao montar seu rol de candidatos teria de calcular ao mesmo tempo quais seriam os melhores nomes para disputar pela metade do ‘distritão’ e quais seriam mais adequados para ocupar posições no topo da lista do partido.

O problema aqui reside em combinar candidaturas carregadas de bagagem personalista e apelo individual para a disputa no distrito e que, dado seu alto potencial eleitoral, estejam dispostos a abrir mão de uma posição privilegiada (os chamados *safe seats*) na lista partidária que contará com votos também dos que não se elegerão. Ou seja, qual candidato com condições de fazer votação individual e se eleger sem a ‘força do partido’ renunciaria a uma posição na cabeça da lista, mais segura e de menor exigência, em nome da lealdade partidária?



Para os eleitores haveria uma mudança significativa na medida em que a partir de então deveriam dar dois votos. Um em um candidato nominalmente e outro em uma legenda partidária de sua preferência. Nos sistemas de lista fechada a principal queixa se refere à ‘invisibilidade’ dos nomes que concorrem no interior das listas. Ainda que estejam disponíveis publicamente, a eleição normalmente ocorre em torno da reputação, programa e histórico do partido político. A sensação entre o eleitorado é que os partidos políticos passam a controlar em demasia a representação política e a responsabilização individual perde espaço para um coletivo em que é difícil identificar culpados e premiar competentes (Renwick e Pilet, 2016). Por outro lado, o candidato votado na parte distrital do sistema sofre dos mesmos benefícios e desvantagens do ‘distritão’, como apontado acima.

Já na proposta de um ‘distritão misto’ em que paralelamente teríamos metade

²¹ Para um resumo sobre o debate ocorrido ver: <https://www.otempo.com.br/opiniaio/vittorio-medioli/distritao-misto-1.1510919>

²² Essa proposta pode ser consultada aqui: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1768913&filename=PL+3708/2019

²³ Sobre isso ver: Carey e Shugart, 1995; Cox, Rosenbluth e Thies, 2000.¹⁹ Sobre isso ver: Cox, 1991; Lago, 2008; Riker, 1998

dos candidatos sendo eleitos em um distrito único e a outra metade em circunscrições eleitorais uninominais o problema está em estabelecer qual a vantagem em concorrer no distrito único em relação ao distrito uninominal onde certamente os custos eleitorais e financeiros serão menores. Nesta proposta, o papel do eleitor também não é facilitado na medida em que precisará escolher ainda entre dois nomes, mas um 'local' e outro 'regional'. O personalismo ainda seguiria em alta e como a tônica do pleito. Os partidos políticos teriam dificuldade em coordenar candidatos que devem apelar para o mesmo incentivo, a representação pessoal, mas agora em dois níveis diferentes que concorrem entre si. Por fim, é uma proposta de reforma que, como nos sistemas majoritários, tende a excluir com mais frequência a participação de minorias e a renovação política privilegiando políticos reputados e que controlam recursos eleitorais.

Por fim, o problema em cada uma das propostas dos sistemas mistos de distritão é que não se sabe se o mesmo candidato poderia concorrer em ambos os níveis - na lista e no distrito ou; no distrito local e no regional. Essa questão é importante na medida em que qualquer sistema eleitoral híbrido oferece a possibilidade de que um indivíduo se eleito em um nível deixe de ter seus votos contabilizados em outro. Ou ainda se a candidatura por um nível veda a mesma no nível paralelo. São detalhes que não podem passar despercebidos se estamos discutindo reformas que terão consequências

duras e permanentes para a consolidação de nossa democracia.

SUGESTÕES FINAIS

Conforme vimos, sistemas eleitorais são estruturas mais complexas do que a mera escolha do princípio, ou mesmo da fórmula matemática, por trás da transformação dos votos em representantes eleitos.

Ainda que consideremos de forma isolada somente a mecânica do cômputo dos votos, não existe um sistema perfeito e todos possuem vantagens e desvantagens. Justamente por isso, o debate sobre mudanças no sistema eleitoral é corriqueiro na maior parte das democracias do mundo, embora a maioria delas evite mudanças drásticas e opte por pequenos ajustes que aperfeiçoem os sistemas já em vigor.

No Brasil não é diferente: embora usemos o sistema proporcional desde a década de 1930, praticamente não tivemos duas eleições consecutivas desde a aprovação da Constituição de 1988 sem que alguma regra que impacte diretamente no resultado eleitoral tenha sido aprovada.

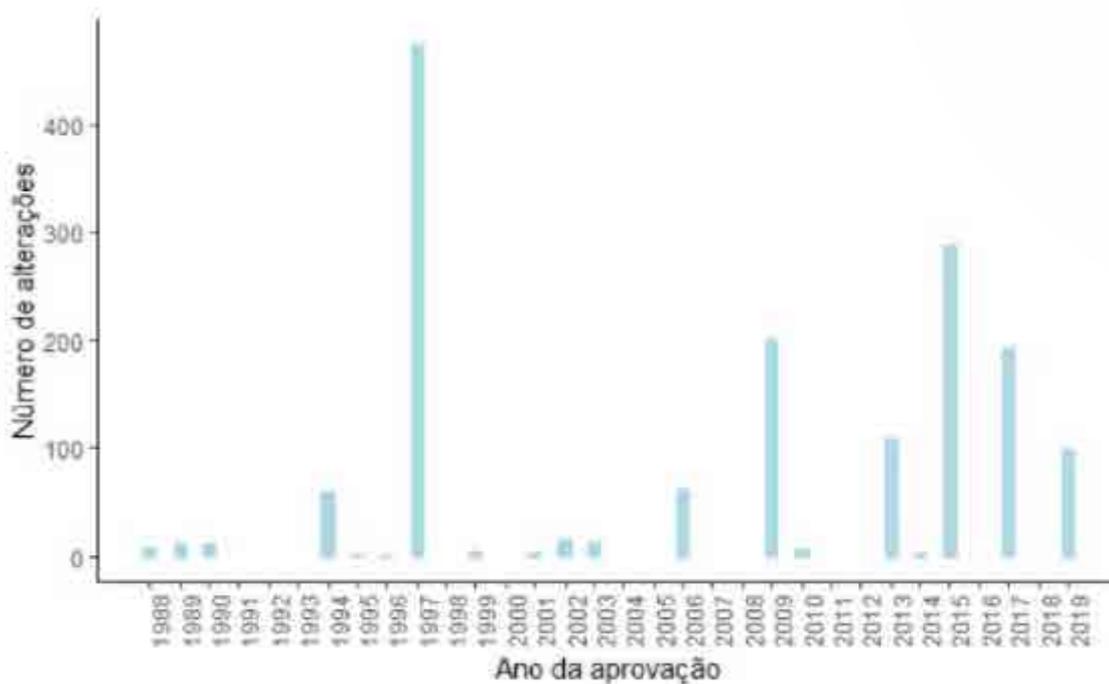
A Lei dos Partidos Políticos²⁴ e a Lei das Eleições²⁵ foram marcos importantes na busca pela consolidação das regras eleitorais no país. Entretanto, a constante mudança que altera dispositivos na competição eleitoral

acarreta em grande imprevisibilidade e dificulta a consolidação de práticas e instituições - como partidos políticos, grupos de interesse e frentes parlamentares.

O gráfico abaixo mostra a quantidade de mudanças por ano na legislação eleitoral e partidária. No lapso temporal de trinta anos são nada menos do que 1.560 alterações, com uma média de cinquenta modificações por ano.

É claro que boa parte dessas alterações tratam de pontos pouco substantivos e que se inserem principalmente na operação burocrática das legislações eleitoral e partidária como prestação de contas, declaração de bens, transparência em gastos etc. Mas ainda assim nota-se uma disposição para modificações que em anos não-eleitorais parece tomar conta do legislativo nacional. É um ano com eleição e outro com reforma eleitoral, para usar o termo popular.

Fonte: MENDES, C. H. P. 2020. "Precisamos de uma reforma política!": um estudo sobre reformas eleitorais no Brasil contemporâneo. Trabalho apresentado no X Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo. Universidade de São Paulo, p. 5.



²⁴ Lei nº 9.096 de 1995 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm

²⁵ Lei nº 9.504 de 1997 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

Devemos frisar que a última reforma eleitoral conduzida em 2017 nos parece oferecer um quadro institucional ainda pouco experimentado, as modificações aprovadas colocam o sistema eleitoral brasileiro mais próximos dos sistemas de democracias industriais avançadas. Ainda que aperfeiçoamentos possam ser realizados paulatinamente, pensamos que algumas características devem ser dignas de nota.

A) Reforma do sistema eleitoral, o debate sempre presente.

Salvo as exceções argentina e uruguaia, a América Latina como um bloco político apresenta uma característica que une seus sistemas eleitoral e de governo: o acentuado personalismo. Parece óbvio, portanto, que algumas características institucionais comuns podem ser a explicação para essa coloração política, dentre elas o presidencialismo que domina a região desde o Uruguai até o México (se estende aos Estados Unidos, mas este não compõe, como se sabe, a América Latina). O segundo traço é uma política dominada por práticas informais onde os partidos políticos possuem um papel secundário na estruturação da competição eleitoral. Essas duas características nos diferem da política na Europa Ocidental, sempre tida como exemplo de estabilidade e qualidade na representação. Lá o que se observa é um domínio de regimes parlamentaristas (e, em menor número, semi-presidencialismos) e a competição eleitoral conduzida por legendas estruturadas e que cumprem a função intermediadora da sociedade

com o Estado.

Cabe observar que as reformas políticas possuem sentidos diferentes na medida em que o sistema político se desenha de forma diferente em cada país ou região. Enquanto na Europa os clamores por mudança vão na direção de retirar o peso dos partidos políticos no processo de escolha de candidatos e na tomada de decisões, na América Latina ocorre o oposto. Dado a parca partidarização de nossas democracias ao longo da história, usualmente o que se sugere é que as agremiações ganhem musculatura e passem a protagonizar a competição eleitoral.

Se, por um lado, os lamentos no velho continente se concentram no excessivo peso dos partidos e na dificuldade de responsabilização individual; por outro, as legendas seriam atalhos importantes para atenuar o personalismo e o paroquialismo que permeiam as instituições no Brasil e seus vizinhos.



Nesse sentido, de aumentar a força dos partidos políticos na condução da competição eleitoral e dos assuntos legislativos, o Brasil passou, desde os ditames previstos em 2017, a contar com incentivos positivos para que isso ocorra. Mais ainda, traçou um caminho que parece conduzir para um equilíbrio em que não seja necessário os incentivos pungentes hoje no velho continente.

A vedação de coligações para eleições legislativas é a primeira grande mudança que, desde o texto constitucional de 1988, cria incentivos para que os partidos políticos busquem coordenar melhor suas candidaturas e passem a diferenciar-se uns dos outros com mais clareza frente ao eleitor. As coligações criavam dois problemas. O primeiro era a possibilidade de dissolução momentânea e, portanto, eleitoreira das fronteiras partidárias de modo que o votante encontrava dificuldade em associar candidatos e ideias a partidos específicos. O segundo problema estava na possibilidade de inexpressivas legendas embarcarem em grandes coligações para dar suporte às candidaturas majoritárias e com isso faturar uma ou outra cadeira no final da distribuição. Esse é um dos principais mecanismos de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. O fim das coligações para eleições proporcionais não resolve inteiramente o problema, por óbvio. Mas é um primeiro passo que necessita de tempo para que líderes partidários e candidatos se adaptem, aprendam com os erros e possamos, no médio prazo de dois ou três pleitos nacionais, avaliar os efeitos, malefícios



e vantagem da medida.

A cláusula de desempenho instaurada também possui potencial para ter efeitos duradouros e positivos no sistema partidário-eleitoral brasileiro. Especialmente nos casos dested dispositivo, a moderação e comedimento na ânsia por novas mudanças é recomendável. Isso porque a cláusula de desempenho é progressiva, teve sua vigência iniciada nas eleições municipais de 2018 e seguirá em crescente até as eleições nacionais de 2030. Só a partir de então é que poderemos ter dimensão do efeito desta sobre a competição eleitoral. Mas, desde já, é possível dizer que a cláusula possui intrinsecamente um incentivo importante para combater as chamadas 'delegações partidárias de um só membro'. Essas delegações são compostas por um deputado federal que foi o único eleito por seu partido em seu estado (distrito, portanto). São representantes que utilizam seu capital individual e adentram em legendas nanicas de modo a sequestrar os recursos organizacionais disponíveis para sua candidatura tornando as eleições competitivas e o partido um

acessório do candidato. Este é outro elemento que acentua o já forte personalismo, desestruturam os partidos políticos e adicionam mais um ingrediente na fragmentação do sistema partidário. A cláusula de desempenho, na medida em que impede o acesso a recursos de partidos com poucos votos agregados, tende a desincentivar este comportamento perverso.

Ainda que de modo resumido, essas são, em nossa avaliação, as principais medidas que têm potencial para colaborar na institucionalização de nosso sistema partidário, na regularidade da competição política e no assentamento da ligação entre representantes e representados. É preciso, portanto, dar tempo para que a democracia em nosso país possa amadurecer.

Por fim, resumimos abaixo as principais consequências que cada sistema eleitoral aqui trabalhado pode ter para partidos, eleitores, candidatos e minorias de forma a sumarizar informações e facilitar o entendimento do debate.

Principais consequências políticas				
Sistema	Para Partidos	Para Eleitores	Para Candidatos	Para Minorias
PR Lista Aberta	Favorece a representação partidária. A maioria dos candidatos é beneficiada pela transferência de voto dentro das listas.	Não ficam reféns das preferências dos líderes partidários, e interferem na ordenação da lista.	Disputa interna severa e ausência de laços estáveis entre eleitor e candidato	É possível aplicar “cotas”, como na lista fechada. Interferindo “artificialmente” na ordenação da lista. Facilitando, quando sim, a entrada de minorias.
Distrital Misto	Dificuldade na coordenação eleitoral e aumento do conflito interno	Complexidade para votar e aumento da imprevisibilidade do resultado eleitoral. Cria representantes de duas classes - partidários e distritais	Podem concorrer, simultaneamente, pelos dois sistemas o que pode confundir o eleitor na hora do voto	Não há como favorecer a representação de minorias pela regra majoritária, apenas na parcela proporcional, que correspondem (exceto no caso alemão) a metade ou menos das cadeiras do parlamento.
Distritão (VNT)	Dificuldade na coordenação eleitoral, o que aumenta o controle partidário se comparado aos sistemas de lista aberta; alta incidência de personalismo, resultando em baixa lealdade e programaticidade partidária	Facilidade para votar e reconhecimento claro e direto dos vencedores. Contudo, dificulta o promoção da relação de voto em ideias e programas, privilegiando o foco na reputação pessoal como critério de voto	Aumento do custo das campanhas eleitorais e dificuldade em localizar quem são os seus eleitores já que o distrito se torna uma grande porção geográfica e com características populacionais muito diversas	tende a impedir a representação de minorias já que o sistema exige que os candidatos apelem para um largo espectro de eleitores e privilegiam posições médias

REFERÊNCIAS

- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.
- COX, G. W. SNTV and d'hondt are "equivalent". *Electoral Studies*, v. 10, n. 2, p. 118-132, 1991.
- _____. Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- COX, G. W. E KATZ, J. N. 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, G. W.; ROSENBLUTH, F. M.; THIES, M. Electoral rules, career ambitions, and party structure: Comparing factions in Japan's Upper and... *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 1, p. 115-122, 2000.
- CURTICE, J.; MARSH, M. Confused or competent? How voters use the STV ballot paper. *Electoral Studies*, v. 34, p. 146-158, 2014.
- GROFMAN, B.; LEE, S.; WINCKLER, E. e WOODALL, B. 1999. *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- IDEA. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008.
- LAGO, I. Magnitud de distrito y número de partidos. *Revista Espanola de Ciencia Politica* 21(21). December 2008.
- MENDES, C. H. P. 2020. "Precisamos de uma reforma política!": um estudo sobre reformas eleitorais no Brasil contemporâneo. Trabalho apresentado no X Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo. Universidade de São Paulo, p. 5.
- MEXICO. *Contitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artigos 51 a 54*. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- NICOLAU, J. *Sistemas Eleitorais e Partidários*. 5a. ed. rev. e atualizada - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- PATTERSON, D. P.; STOCKTON, H. Strategies, Institutions, and Outcomes Under SNTV in Taiwan, 1992-2004. v. 10, p. 31-59, 2010.
- PRZEWORSKI, A. (1999). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In I. Shapiro, & C. Hacker-Cordon (Eds.), *Democracy's Value* Cambridge University Press.
- RENWICK, A.; PILET, J.-B. *Faces on the ballot. The personalization of electoral systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- RIKER, W. H. O bipartidarismo e a lei de Duverger. In: CRUZ, M. B. DA (Ed.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1998. p. 187-212.
- SIAVELIS, P. M.; MORGENSTERN, S. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America : A Framework for Analysis. In: *Pathways to Power Political Recruitment and Candate Selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.
- THE SCOTTISH PARLIAMENT. Tradução dos autores. Disponível em <http://www.parliament.scot/gd/visitandlearn/Education/16285.aspx>
- WANG, Y. The political consequences of the electoral system: single nontransferable voting in Taiwan. *Issues & Studies*, n. August, p. 85-104, 1996.

GLOSSÁRIO

Cláusula de Barreira: interposição proporcional mínima que um partido deve atingir para que tenha direito a ter representação política legislativa.

Cláusula de Desempenho: interposição proporcional mínima que um partido deve atingir para que tenha acesso a recursos públicos, não impede que exerça a função de representação política legislativa.

Coligação Eleitoral: possibilidade de que partidos políticos funcionem como um bloco uníssono, dissolvendo as fronteiras partidárias e tendo os votos convertidos em cadeiras como conjunto e não cada partido individualmente.

Distrito: circunscrição eleitoral em que se dá uma disputa eleitoral; usualmente determinado por fronteiras geográficas ou espaciais. Pode ser natural quando há coincidências com delimitações pré-estabelecidas, como estados, condados, municípios, divisões administrativas ou; artificiais quando são criadas divisões que pretendem propor agregações de determinadas características populacionais e/ou geográficas.

Fórmula eleitoral: operação utilizada para estabelecer como ocorrerá a conversão de votos em cadeiras numa dada eleição.

Lista Aberta: formato específico do sistema proporcional em que cabe ao eleitor ordenar a lista partidária e que o partido político não realiza nenhuma ordenação da mesma.

Lista Fechada: formato específico do sistema proporcional em que cabe ao partido ordenar a lista partidária vedando o eleitor de fazê-la.

Lista Flexível: formato específico do sistema proporcional em que o partido ordena a lista previamente, mas faculta ao eleitor a possibilidade do mesmo ordená-la votando também em um candidato além do voto na legenda.

Magnitude: quantidade de cadeiras para um mesmo cargo em disputa em um dado distrito;

Sistema eleitoral Majoritário: também chamado na literatura com as seguintes terminologias: first-past-the-post, plurality, sistema Westminster ou distrital puro, é o sistema onde o princípio do mais votado e do 'vencedor leva tudo' prevalecem e não se estabelecem quotas proporcionais para a distribuição de votos.

Sistema eleitoral Proporcional: é o sistema eleitoral em que o princípio da alocação de cadeiras se dá pela maior aproximação possível entre os votos recebidos pelo partido político e a quantidade de cadeiras que tal proporção representa.

Sistema eleitoral Misto: combinação em uma mesma eleição de sistemas eleitorais de características proporcionais e majoritárias.

SOBRE OS AUTORES:

Andréa Freitas

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora no Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Coordena o Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) Sua tese ganhou menção honrosa no prêmio Capes de Teses em Ciência Política e Menção Especial no Prêmio Guillermo O'Donnell a la Mejor Tesis de Doctorado en Ciencia Política da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Bruno Bolognesi

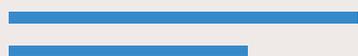
Cientista político, professor na Universidade Federal do Paraná. Coordenador do Laboratório de Partidos e Sistemas Partidários (LAPeS), editor associado da Revista de Sociologia e Política, pesquisador do Grupo de Investigación de 'Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina' da Associação Latino-americana de Ciência Política (GIPSAL/Alacip). Academic visitor na University of Oxford (2019-20) e recognized student durante seu doutorado (2011-12) na mesma universidade, ambas as passagens no Latin American Centre.

Lara Mesquita

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é pós-doutoranda no Centro de Política e Economia do Setor Público - FGV Cepesp. É professora no curso de pós-graduação em Ciência Política na FESP-SP e membro da Câmara de Pesquisadores do Cebrap.

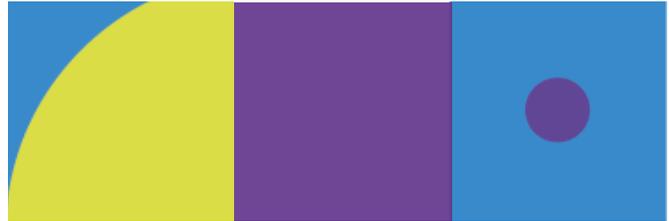


O fortalecimento dos mecanismos de representação



Ivan Filipe de Almeida
Lopes Fernandes





INTRODUÇÃO E MECANISMOS CLÁSSICOS DE PARTICIPAÇÃO

A Constituição de 1988, nascida após a longa noite do Regime Militar, foi elaborada por meio de um processo em que a participação popular foi extremamente importante. No próprio contexto da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, o Senado Federal disponibilizou formulários nas agências dos correios, a fim de que os brasileiros enviassem sugestões para os parlamentares sobre as regras que integrariam o texto da nova Carta.

O resultado foram impressionantes 72.000 cartas e 122 propostas de emendas populares, sendo que boa parte delas (83) cumpriram os requisitos regimentais para serem examinadas pelos constituintes. Desse conjunto de emendas, emergiu uma série de iniciativas de participação consagradas na Constituição, sobretudo os mecanismos consagrados como a iniciativa popular de legislação e as consultas populares (plebiscito e referendo).



A iniciativa popular de lei consiste na apresentação de uma proposta de lei ao Poder Legislativo pela própria população, a qual precisa reunir 1% de assinaturas de eleitores de próprio punho, distribuídas em cinco estados do país, com não menos de três décimos da população de cada um. Apesar de já estar facultada há 33 anos, apenas quatro propostas de iniciativa popular se converteram em lei até hoje: i) a que converteu o homicídio qualificado em crime hediondo (1994); ii) a que estabeleceu a cassação de mandatos por compra de votos (1999); iii) a que cria o Fundo Nacional de Habitação Popular (2005) e iv) a chamada “Lei da Ficha Limpa” (2010).



Curiosamente, todos esses marcos legislativos foram pautados a partir de comoções populares relativas ao tema, como o assassinato da atriz Daniella Perez, o escândalo da compra de votos para a emenda da reeleição no segundo, a organização dos movimentos de moradia popular e os escândalos denunciados durante o governo Lula, com destaque para o chamado Mensalão. Nesse sentido, é importante ter presente que a mobilização popular precisa ser extravasada e alcançar as esferas de poder, o que pode ser viabilizado também por meio das chamadas consultas populares.

Os mecanismos de consulta popular se desdobram em duas modalidades: o plebiscito e o referendo. Embora a maioria da população ignore sua diferença, é importante frisar as diferenças entre ambos, a fim de conhecer melhor sua dinâmica e compreender em que contexto cada um deve ser realizado.

O plebiscito é uma modalidade de consulta prévia sobre determinados temas, realizado antes das decisões nos órgãos legislativos. Sua função, assim, seria balizar o debate dos parlamentares, a fim de que eles conheçam o que pensa o povo acerca daquela discussão e ele deve ser convocado, em âmbito federal, pelo Congresso Nacional. Justamente por ser apenas uma maneira de sondar a opinião pública e avaliar sua direção na questão em disputa, o resultado de um plebiscito não precisa ser compulsoriamente seguido pelos parlamentares.

O melhor exemplo de plebiscito que temos no Brasil pós-redemocratização foi aquele já estabelecido nas Disposições Transitórias da Carta de 1988, sobre a forma e o sistema de governo, a ser realizado em 1993. Naquela data, a população brasileira foi consultada se preferia ser regida por uma República ou uma Monarquia e governada pelo sistema presidencialista ou pelo parlamentarista, tendo resultado na República presidencialista que temos em nossos dias.

Além disso, a criação e desmembramento de estados e municípios também é tema de plebiscitos, onde opinam as populações interessadas. No caso mais recente, em 2011, foi proposto o desmembramento do Estado do Pará com a consequente criação dos Estados de Carajás e Tapajós. A proposta, contudo, foi rejeitada por mais de 60% da população do estado e o Pará permaneceu unificado.



Já no caso do referendo, a consulta à população deve se dar após a elaboração da legislação em questão pelos órgãos legislativos, a fim de referendá-la ou não junto ao eleitorado. Nesse caso, a ideia é que o referendo confirme ou rejeite a decisão já tomada pelo Poder Legislativo que o convoca e, por essa razão, seu resultado deverá ser compulsoriamente seguido na elaboração da política pública.

Como exemplo mais próximo da convocação de um referendo no país, temos o Estatuto do Desarmamento de 2003 que previa uma cláusula de proibição da venda de armas e munições em território nacional, condicionando sua aplicação a um referendo sobre o tema. Realizado em 2005, o referendo rejeitou o dispositivo legal, tornando-o ineficaz na aprovação do referido Estatuto.

MECANISMOS MODERNOS DE PARTICIPAÇÃO

Para além destes mecanismos clássicos de participação, o Brasil tem adotado, ao longo desse ciclo democrático, algumas importantes medidas para facultar uma maior participação em seus foros de decisão. Este é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, das Comissões de Legislação Participativa e do Orçamento Participativo.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, criados no bojo da Constituição de 1988, são espaços de participação, intercâmbio de debates e experiências e fiscalização do Poder Público, orientados a partir de demandas sociais. Tais conselhos são formados por representantes dos governos e da sociedade civil de maneira paritária, sendo estabelecidos nas três esferas da federação e instituídos a partir de áreas temáticas como Saúde, Educação, Meio Ambiente, Segurança, Direitos da Criança, Direitos dos Idosos, entre outras.

Apesar da importância de sua atuação, estes espaços são apenas consultivos, não tendo qualquer prerrogativa deliberativa em seu mandato.

Além dos conselhos, outra importante esfera de participação da sociedade civil são as Comissões de Legislação Participativa. No âmbito federal, foram criadas a partir de 2001 na Câmara dos Deputados e de 2002 no Senado Federal, mas se disseminaram também por Assembleias Legislativas nos estados e Câmaras de Vereadores nos municípios. Sua função é a de recepcionar ideias ou projetos de lei advindos de indivíduos – de maneira isolada ou articulados em fundações, associações, sindicatos e demais organizações da sociedade civil – analisando-as criteriosamente e, diante de parecer favorável, encaminhando-as à mesa diretora dos respectivos parlamentos.

Por fim, o orçamento participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciarem o destino de parte das receitas em função das necessidades locais, a partir de reuniões periódicas nas comunidades. Além de uma pretensa alocação mais eficiente dos recursos públicos – ao menos do ponto de vista dos cidadãos representados – o mecanismo do orçamento participativo também propicia outras externalidades positivas como a formação de uma cultura democrática entre os membros e a transparência dos recursos públicos.

Dessa maneira, de posse do conhecimento dos mecanismos clássicos e modernos de participação política em nosso país, é preciso refletir acerca de seu aperfeiçoamento, a fim de compreender como fortalecê-los, ampliando o vínculo entre representantes e representados, no exercício da democracia.

QUADRO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Clássicos	Modernos
(legislação e eleição) a lei de iniciativa popular consultas populares (plebiscito e referendo)	(administração) Conselhos Gestores de Políticas Públicas Comissões de Legislação Participativa Orçamento Participativo

A EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O ADENSAMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Não obstante a crise política, o Brasil tem mostrado um grande vigor democrático. Depois de pouco mais de três décadas de regime constitucional democrático, o sistema político brasileiro tem mostrado capacidade de produzir resultados e resiliência para lidar com tensões políticas, mesmo em face dos enormes desafios que a conjuntura política impõe.

Contudo, diferente de seu par norte-americano, a expansão do experimento democrático no Brasil ainda é muito comedida frente aos séculos de tradição

de competição política do irmão do norte.

Ainda são reduzidos em número e variedade os cargos que estão sujeitos ao controle democrático por parte do cidadão. Além das tradicionais estruturas de representação do poder legislativo (vereadores, deputados e senadores) e executivo (prefeito, governador e presidente), são poucos os cargos públicos sujeito ao voto popular.

Recentemente foi aventada a escolha dos sub-prefeitos da cidade de São Paulo por meio de eleições populares. Essa proposta vai na direção do maior adensamento da democracia e da experimentação participativa no país.

O exemplo norte-americano é uma boa ilustração das possibilidades de ampliação das formas de representação, uma vez que diversas posições no Poder Executivo no nível local são também sujeitas ao escrutínio popular. Apenas na escala estadual, apontamos diversos cargos escolhidos por meio do método eleitoral. Uma lista não exaustiva inclui os cargos de procurador geral do estado (eleitos em 43 estados), auditor fiscal estadual (34 estados), secretário do tesouro (38), secretário de estado (35), secretário de educação (13), secretário de agricultura (12).

Essa mudança qualitativa na forma de representação democrática brasileira é fundamental para que a sociedade passe a pensar o país além do governo federal, aumentando a responsabilização do poder público ao cidadão assim como a responsabilidade do cidadão em relação à vida pública. É fundamental retomarmos ao movimento municipalista do processo constituinte, inclusive no que toca às novas formas de representação política. A vida do cidadão ocorre na esfera local e não na sede do poder político nacional. Desta forma, a ampliação da representação em posições mais próximas do cidadão tem um enorme potencial de aprofundar e ampliar o enraizamento democrático da sociedade brasileira.

Posto isto, o aprofundamento da densidade da democracia no Brasil requer a experimentação democrática de novas formas de fazer política. Para tal, é necessário que o modelo político brasileiro se liberte da estrutura extremamente centralizada na qual toda e qualquer mudança no sistema de representação passa pela decisão do Congresso Nacional em Brasília.

Desta forma, é necessário que as reformas políticas no Brasil deixem de olhar o país apenas no crivo de Brasília e passe a explorar o potencial de imaginação que existe no seio da cidadania, tanto no nível local quanto no nível estadual. A liberação das amarras institucionais de um modelo essencialmente pensado do topo para o resto do país, irá criar um caldo de experimentação e de novas formas de fazer a política que testarão as possibilidades além da democracia tradicional e a contribuição brasileira à nova forma de fazer política no mundo contemporâneo, hiperconectado e ao mesmo tempo hiperindividualizado. A experimentação democrática em escala local possui duas grandes virtudes em relação ao modelo de mudanças centralizadas.



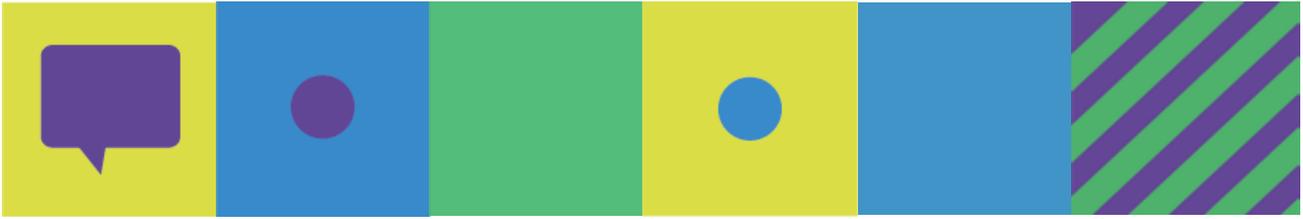
1

Em primeiro lugar, a experimentação democrática abre espaço para a imaginação criativa humana. A política realizada no século XXI não será a mesma que a realizada em todo o século anterior. Posto isto, é necessário que o furor democrático latente que existe na sociedade brasileira seja liberado para a experimentação no nível local de forma que novos modelos ainda não imaginados pelos intelectuais ou pelas próprias lideranças políticas atuais sejam testados.

Em segundo lugar, a experimentação democrática em escala local permite a avaliação e o aperfeiçoamento da representação e participação política por meio de tentativa e erro de forma que possibilite a correção de rumos sem grandes consequências para nação.

2

Um exemplo claro da virtude da liberação da capacidade de experimentação democrática poderia ser formado, por exemplo, na escolha sobre qual o melhor desenho do sistema eleitoral. Ao invés de se fazer um esforço de criar um novo modelo de cima para baixo, com implementação obrigatória em todos estados e municípios, seria possível, por exemplo, experimentar em diferentes estados e municípios novos modelos de representação, inclusive retornando às experiências democráticas diretas já ensaiadas nos processos constituintes de pequenos estados, como, por exemplo, a reforma constitucional islandesa após a crise financeira de 2008, além de outras formas digitais e analógicas de se fazer a política contemporânea.



VOTO POR APROVAÇÃO – UMA POSSIBILIDADE NO NÍVEL LOCAL

Modelos mais complexos de eleição, como por exemplo, o voto por aprovação (approval voting) poderiam ser testados em nível local. O modelo do voto por aprovação permite a escolha de candidatos menos radicais, pois foca naqueles que são mais aceitos – aprovados – pela maioria da população, sendo aquele menos afetado pelo voto estratégico. O modelo foi desenvolvido e formalizado pelos cientista político Steven Brams e matemático Peter Fishburn (2007, 1978) e vem sendo testado em diversas experiências locais e institucionais.

A intuição é simples.

A partir de uma lista de candidatos, todos eleitores votam nos candidatos que aprovam, podendo votar em um ou mais candidatos, e todos os votos são somados.

Desta forma, o eleitor pode aprovar todos ou nenhum candidato (situações que geram efeito nulo nos resultados gerais). O político com maior número de aprovações é o escolhido.

A escolha deita suas históricas em conclave papais entre 1294 e 1621, assim como a seleção do secretário geral da ONU Ban Ki-moon em 2006. Recentemente os municípios de Fargo, Dakota do Norte (2018) e Saint Louis, Missouri (2020) aprovaram a utilização do voto por aprovação para as eleições locais.

RECALL OU REFERENDO REVOGATÓRIO – APROFUNDAMENTO DA RESPONSABILIDADE DO SISTEMA

O recall ou o referendo revogatório é um instituto comum nos Estados Unidos e ficou famoso na eleição do ex-governador da Califórnia Arnold Schwarzenegger. O instituto também foi utilizado numa tentativa fracassada de antecipar o mandato do então presidente venezuelano Hugo Chávez. O recall é um procedimento por meio do qual os eleitores podem destituir uma autoridade eleita por meio de um referendo sobre sua performance antes do término do mandato.

O processo é iniciado usualmente por meio de uma petição assinada por uma quantidade mínima pré-determinada de eleitores. Uma vez que essa quantidade é atingida, e as assinaturas confirmadas, o referendo deve ser marcado dentro de um calendário estabelecido. O recall é um instrumento útil para reduzir a inflexibilidade dos sistemas presidencialistas, que diferentemente do Parlamentarismo, não possui mecanismo rápido para convocação de eleições em meio aos mandatos dos políticos eleitos.

Desta forma, caso uma minoria crítica e organizada de uma autoridade política eleita entenda que a segunda não cumpriu adequadamente com suas funções, todo eleitorado é convocado para avaliar a sua performance. Caso o eleito seja derrotado, são convocadas novas eleições extraordinárias para escolha de um novo representante até o final do mandato estabelecido constitucionalmente.

Inúmeros países além dos EUA e da Venezuela possuem tal instituto. Na América Latina, a Argentina, Colômbia e Peru, assim como Canadá, Reino Unido, Ucrânia, Alemanha, entre outros. No Brasil, a Proposta de Emenda Constitucional nº73/2005 sugere a incorporação do instituto no processo político brasileiro. A PEC estabelece como limite mínimo a obtenção de 2% de assinaturas do eleitorado em petição de iniciativa popular a ser enviada ao Tribunal Superior Eleitoral e com a direção do processo sendo realizada pela Justiça Eleitoral.

QUADRO SOBRE EXPERIMENTAÇÃO POLÍTICA

A experimentação política deve ter escala local

- Estimular a imaginação política
- Testar novas formas de se fazer política em escala.

Não é necessário uma mudança de Brasília para o resto do país.

Sugestões:

1. Recall
2. Eleições de outras autoridades além do Chefe do Executivo, sobretudo na esfera local
3. Voto por aprovação para alguns dos novos cargos a serem eleitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia representativa é um sistema político ainda em desenvolvimento. Sua data de nascimento é muito mais recente do que o comumente pensado. Mesmo nas eleições americanas após sua independência, boa parte da sociedade ainda não participava, sobretudo os escravos do Sul profundo. O mesmo ocorria na Europa Ocidental. As eleições com sufrágio universal masculino na França de 1792 ou 1850 foram as primeiras efetivas experiências democráticas com participação quase completa da cidadania. Posto isto, são menos de 200 anos de desenvolvido.

Diante disto, é natural que a democracia continue necessitando de adaptações. Ainda mais frente à rápida transformação da sociedade contemporânea. Posto isto, é importante que o legislador brasileiro seja aberto a novas experiências e a construção de instituições ainda não imaginadas. Contudo, para que estas transformações por meio de novas formas de pensar a política e representação não sejam deletérias para o país, é necessário que a experimentação o seja local, de forma que possamos aprofundar e testar efetivamente a política do século XXI de forma mais próxima do cidadão. A experimentação local é a chave para a renovação da política, no Brasil e no mundo.

REFERÊNCIAS

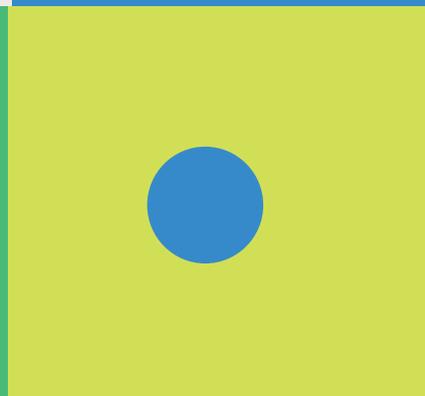
- BRAMS, Steven, and Peter C. FISHBURN. Approval voting. Springer Science & Business Media, 2007.
- BRAMS, Steven J., and Peter C. FISHBURN. "Approval voting." *The American Political Science Review* (1978): 831-847.
- C MARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL Disponível em <https://www.camara.leg.br/> . Último acesso 23/03/2021.
- GOMES, Eduardo G. Magalhães. "Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente" in *Cad. EBAPE.BR*, v. 13, nº 4, Artigo 12, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2015.
- SENADO FEDERAL DO BRASIL. *Jornal da Constituinte*. Disponível em <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf> Último acesso 23/03/2021.
- POLITIZE - Orçamento participativo: como funciona e como participar. Disponível em <https://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona/> Último acesso 23/03/2021.
- SAYED, Nawal. Compulsory voting laws in different countries. Disponível em: <https://www.egypttoday.com/Article/1/42139/Compulsory-voting-laws-in-different-countries>

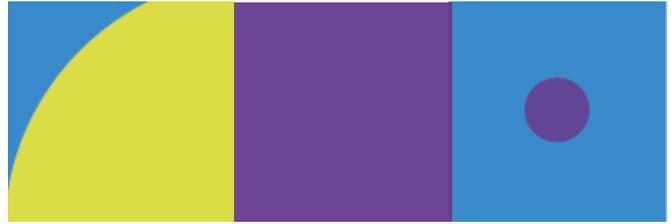


A fidelidade partidária no Brasil e em perspectiva comparada



Leandro Consentino





INTRODUÇÃO E DEFINIÇÃO DO CONCEITO

O Brasil possui um sistema eleitoral que, a depender dos determinados cargos em disputa, é estruturado de maneira distinta para cada função. Dessa maneira, no caso dos cargos do Poder Executivo - Presidente da República e vice, Governadores de Estado e do Distrito Federal e vices e Prefeitos Municipais e vices - e do Senado Federal, o sistema é majoritário, ou seja, a vitória é daqueles que alcançam a maioria absoluta dos votos.

Já para os demais cargos do Poder Legislativo - deputados federais, estaduais, distritais e vereadores - o sistema adotado é o proporcional de lista aberta, ou seja, vota-se em partidos políticos e simultaneamente em candidatos, sendo eleitos os mais votados de cada agremiação que conquistar espaços proporcionais à quantidade de sufrágios recebidos durante as eleições.



Para todos esses cargos, contudo, existe uma característica comum: a necessidade de filiação a um partido político como condição indispensável para a disputa das eleições e, posteriormente, para a diplomação dos eleitos. Mas, e com relação ao exercício dos mandatos? Será necessário permanecer no mesmo partido em que a pessoa foi eleita ou ela poderia deixar o partido e até, no limite, permanecer sem filiação partidária durante o mandato? E enquanto durar esse laço de filiação, o político deve obrigatoriamente seguir todas as diretrizes partidárias, ainda que contrariem o juízo de sua consciência?



A resposta a essas perguntas tem a ver com a chamada “fidelidade partidária” que significa nada mais do que o compromisso do político eleito com a manutenção de sua filiação durante o exercício do mandato eleitoral. Se quisermos aprofundar o debate, essa questão estaria ligada, inclusive, com a disciplina partidária, impedindo esse político de desviar suas ações e declarações dos princípios basilares e estatutários do partido em que ele permanece filiado.

O conceito de fidelidade partidária, nesse sentido, pode abarcar tanto o aspecto da permanência nas fileiras do partido pelo qual o indivíduo foi eleito como a observação estrita das normas da legenda, o que implica também um compromisso com o eleitor que destinou seu voto a essa agremiação, em ambas as esferas.

No Brasil, a fidelidade partidária sempre foi um instituto profundamente questionado devido à personalização de nosso processo eleitoral, focada muito mais nas pessoas que nos partidos políticos. Nesse sentido, a percepção geral sempre foi de que o mandato pertenceria muito mais ao político que à legenda, embora algumas mudanças relativamente recentes tenham corrigido essa dinâmica.



A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

O caso brasileiro previu a fidelidade partidária apenas a partir da Constituição de 1967 que, em pleno Regime Militar, foi a primeira que se debruçou sobre a questão da disciplina partidária no Brasil. Com a Emenda de 1969, registrou, inclusive, a perda de mandato a todos os parlamentares que contrariassem as diretrizes do partido ou deixassem a legenda pela qual haviam sido eleitos. Este dispositivo acabou sendo atenuado na Emenda 11/1978, que excluiu a punição da perda do mandato em caso de fundação de novos partidos, em um contexto histórico onde o pluripartidarismo estava próximo a retornar sua vigência no país.

Em 1985, a fidelidade partidária foi absolutamente revogada e não teve espaço, com a redemocratização, para qualquer dispositivo mais explícito na Constituição de 1988. Tal tema só iria ressurgir na chamada Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096 de 1995), tanto do ponto de vista da ação política como da manutenção de sua filiação durante o mandato. No primeiro caso, o artigo 24 da referida legislação prevê que a orientação de suas ações, durante o exercício do mandato, deve estar permanentemente sintonizada com os dispositivos doutrinários do estatuto de seu partido, desde que esses documentos estejam devidamente registrados junto à Justiça Eleitoral, prevendo medidas disciplinares para o descumprimento dessas diretrizes ideológicas, normalmente ligadas à perda de funções e posições no interior da própria legenda.



Já no que concerne à obrigação de manter-se filiado ao partido durante o exercício do mandato, a previsão é de que, caso o político abandone sua legenda sem justa causa antes da conclusão do termo, poderá acabar perdendo seu mandato. Esta regra surgiu mais tarde, fruto da Resolução 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, cujo entendimento referendado pelo Supremo Tribunal Federal previu que o mandato pertence ao partido político e não ao indivíduo, podendo o primeiro requerer a cassação de seu antigo filiado, em caso de abandono da sigla.

Cabe salientar, contudo, que desde maio de 2015, por força da resolução supracitada, o Supremo Tribunal Federal determinou que isso ocorreria apenas no caso de cargos oriundos de eleições proporcionais: deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores. Tal decisão se deve ao entendimento de que, nas eleições proporcionais, o mandato pertenceria primeiramente ao partido, enquanto nas majoritárias – onde elegemos presidente, governadores e prefeitos – os votos seriam do candidato, o que embasou, inclusive, a permanência do presidente da República fora de qualquer partido desde o ano de 2019.

Além disso, é importante ter presente que, mesmo no caso dos parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, há casos excepcionais em que os partidos políticos não poderiam reivindicar os mandatos: i) quando o político deixa o partido para se tornar membro fundador de uma nova legenda; ii) quando a fusão ou incorporação de sua agremiação a outro partido desagradar o político; iii) quando forem alegadas, por parte do político, medidas discriminatórias por parte da legenda em que está filiado e iv) quando houver mudanças ideológico-programáticas na sigla, as quais o político não estiver disposto a acompanhar.

Por fim, é preciso também citar que, no quadro das exceções à possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária, a Emenda Constitucional 91/2016 instituiu o que ficou conhecido como “janela partidária”. A partir de então, os detentores de mandatos oriundos de eleições proporcionais teriam um período de trinta dias – estabelecido imediatamente antes do prazo limite de filiação aos partidos para a disputa das eleições, em seis meses antes do pleito – para trocar livremente de partido, sem sofrer quaisquer sanções por parte do partido de origem.

Nesse caso, a eventual mudança só beneficia aqueles que disputarão cargos nas eleições posteriores, uma vez que não se permite, por exemplo, que os vereadores se beneficiem da “janela” em um período que antecede as eleições gerais, bem como é vetado a deputados que se utilizem desse expediente às vésperas das eleições municipais.

Dessa forma, podemos perceber que, embora a regra de fidelidade partidária no Brasil seja bastante rígida, a lista de exceções e o mecanismo da “janela partidária” têm permitido uma flexibilização desse instituto. Ademais, a própria dinâmica iterada do jogo político leva a uma postura menos draconiana por parte dos partidos em reivindicar seus mandatos junto à Justiça Eleitoral, temendo que, mais adiante, a represália prejudique seus próprios planos futuros.

Para termos uma base de comparação, a última “janela partidária” em nível federal, que antecedeu as eleições de 2018, teve a migração de 85 deputados federais, ou seja, cerca de 16% dos parlamentares migrando, de um partido a outro, para disputar a reeleição. Na ocasião, o DEM e o PP foram os partidos mais beneficiados pelas mudanças, enquanto o então PMDB foi quem mais saiu perdendo.¹

Ao olharmos para o quadro completo das mudanças partidárias desde o início daquela legislatura, pudemos ver 275 movimentos de migração partidária, o que não corresponde à metade dos parlamentares, dado que a migração pode ocorrer mais de uma vez com o mesmo deputado. Nesse sentido, é importante frisar que a regra atual, tomada pela última legislatura completa, não parece soprar em favor da rigidez do instituto em nosso país.

A FIDELIDADE PARTIDÁRIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Uma vez examinado o caso brasileiro, fica a seguinte questão: como as outras grandes democracias do mundo tratam o problema da fidelidade partidária? Para responder a essa pergunta, é preciso ter presente quais os casos devemos analisar, a fim de contribuir com um estudo comparado que nos auxilie a justapor variáveis distintas em cada um dos países analisados.

Primeiramente, começando pelo caso do Reino Unido e de outros países de herança britânica – incluindo Canadá, Austrália e os Estados Unidos da América – constatamos que não há qualquer óbice legal para a mudança de partidos no decorrer do mandato.

¹ <https://www.camara.leg.br/noticias/535459-pelo-menos-85-deputados-migram-na-janela-partidaria/>

As trocas, contudo, são bastante raras, dada a dificuldade de justificar as mudanças perante o eleitorado em sistemas ideologicamente bastante definidos, inscritos em um modelo majoritário de democracia.

Como grandes exceções no conjunto dos países de herança britânica, temos a África do Sul e a Nova Zelândia. Na primeira, onde a prática de mudança partidária foi proibida a partir de uma emenda de 2009 à Constituição, a medida foi atenuada para que 10% da bancada pudesse migrar de partido e, inclusive, recebesse benesses para tal. Já na segunda, a adoção de restrições às mudanças partidárias de 2001 já foram derrubadas e o país voltou à tradição da desregulamentação.

De maneira diversa, a Índia aprovou em 2003 uma medida bastante rígida contra a infidelidade, prevendo expulsão do político, inclusive, para casos onde houver divergência dele para com a orientação da bancada nas votações, marcando uma distinção fundamental.

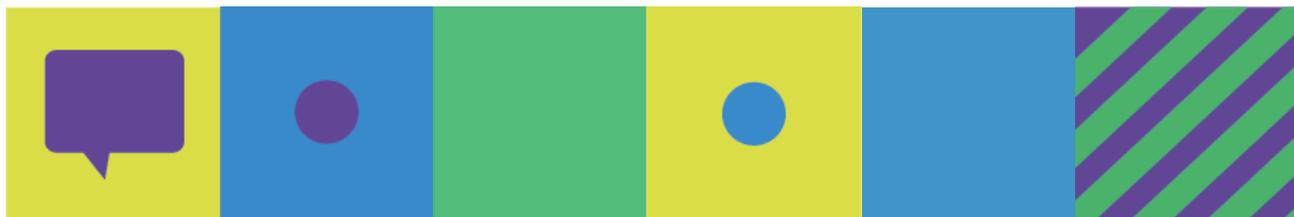
Para além do eixo da herança britânica, os casos de Alemanha e França, cujos modelos democráticos seriam mais consociativos, também ilustram países que optaram por não impedir legalmente a mudança de partido, mas, diante do número baixo de partidos efetivos e de sua posição ideológica bem definida, acabam por implicar em uma sanção popular, a qual dificultaria a reeleição do político em questão. Já Portugal, com quem mantemos profundos laços históricos e culturais, possui uma legislação que, a exemplo do caso brasileiro, prevê punições diante da

infidelidade partidária, inscrita inclusive na própria Constituição da República.

Nesse sentido, embora seja nítido que não existe um consenso sobre a questão da fidelidade partidária entre as grandes democracias representativas, é preciso pontuar que o fenômeno guarda íntima relação com o próprio monopólio dos partidos políticos frente às candidaturas. Dessa forma, ao tratarmos o instituto da fidelidade partidária em perspectiva comparada, emerge, quase que naturalmente, a questão das candidaturas avulsas.

Uma candidatura avulsa é aquela em que o indivíduo, apesar de lhe ser facultada essa opção, não precisa estar filiado a um partido político para concorrer nas eleições, sendo, portanto, o único responsável por sua candidatura e pelo exercício de seu mandato, seja no Executivo ou no Legislativo. Esta modalidade de candidatura é encontrada na vasta maioria de países, estando o Brasil, em uma minoria bastante restrita – apenas cerca de 9% dos países como África do Sul, Argentina e Suécia adotam tal regramento – que exclui esta possibilidade, impondo a filiação partidária aos protagonistas das eleições.²

²De acordo com dados do Ace Project, maior base de dados sobre eleições do mundo, lançada pelas Nações Unidas em 1998, com vasto repositório sobre o tema.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre fidelidade partidária, iniciado ainda no Regime Militar, chegou à Nova República, inscrito na pauta da chamada “reforma política”, a qual deve ser retomada novamente no âmbito do Congresso Nacional. Como frequentemente restringe-se esta reforma apenas ao debate sobre mudança no sistema eleitoral proporcional brasileiro, perdemos a chance de debater diversas questões relacionadas, as quais poderiam impactar tanto quanto ou mais no aperfeiçoamento de nossa democracia.

Como observamos no decorrer deste breve texto, o instituto da fidelidade partidária é apenas uma das peças do quebra-cabeça do sistema político brasileiro e está longe de ser consensual: além da emergência da regra atual ter se dado pela Justiça Eleitoral e não pela via do Congresso Nacional, esta tem sido desmoralizada pelas exceções instituídas pelas chamadas “janelas partidárias”.

Nesse sentido, talvez seja o momento de um debate mais maduro sobre

a necessidade da fidelidade partidária e, sobretudo, do monopólio das candidaturas pelos partidos políticos. Devemos fazer uma opção clara entre reforçar as regras de fidelidade e fechar completamente essas “janelas” ou seguir um consenso internacional bastante amplo que viabiliza as candidaturas avulsas em, pelo menos, uma das instâncias de realização dos pleitos.

Para que a decisão seja amplamente debatida e o risco de quaisquer contestações judiciais futuras seja minimizado, é imprescindível que esse diálogo seja realizado no âmbito do Congresso Nacional, onde os parlamentares - todos praticamente membros e lideranças de partidos políticos - poderão deter maior legitimidade para a tomada de decisões nesse caso.

Como uma eventual mudança em qualquer uma dessas direções pode ter impacto fundamental para os resultados eleitorais, principalmente em se tratando da composição das bancadas parlamentares no Poder Legislativo onde a atual regra da

fidelidade incide, o debate precisa ser claro para todos os atores envolvidos e este foi justamente o intuito desse trabalho, na medida em que a verdadeira democracia só pode ser construída por meio de cidadãos formados e informados para as regras democráticas.

REFERÊNCIAS

ACE PROJECT. ACE Electoral Knowledge Network - Disponível em <https://aceproject.org/> . Último acesso 18/03/2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL Disponível em <https://www.camara.leg.br/> . Último acesso 18/03/2021.

CORDEIRO, Vinicius & SILVA, Anderson C. A fidelidade partidária no direito brasileiro e sua aplicação: comentários sobre a resolução 22.610 do TSE e outros temas. Editora Pillares, 2015.

JANDA, Kenneth. Laws against party switching, defecting, or floor-crossing in national parliaments. World Congress of the International Political Science Association held in Santiago, Chile July 12-16, 2009.

PEREIRA, Leonardo F. Fidelidade partidária no desenvolvimento do modelo de democracia pelos partidos. Dissertação de Mestrado. FDUSP. São Paulo. 2009.

REINER, Lúcio. Fidelidade Partidária in Consultoria Legislativa (Estudo). Brasília DF. Junho 2001.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em <https://www.senado.leg.br/> . Último acesso 18/03/2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007. Brasília-DF. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df> Último acesso 09/03/2021..



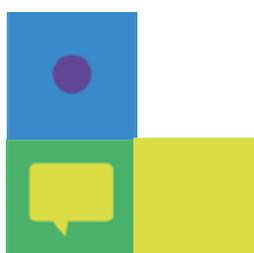
Precisamos do voto obrigatório?

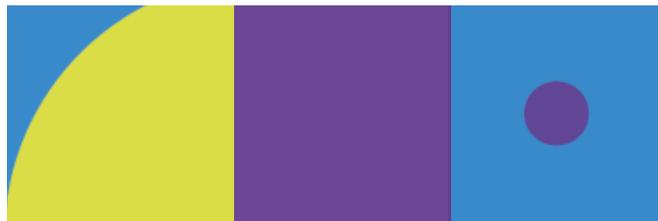
Graziella Testa - Professora da FGV EPPG



Resumo Executivo

- A obrigatoriedade do voto aumenta, em média, 7,37% o comparecimento eleitoral se considerados todos os países onde há eleições.
- No Brasil, o voto obrigatório aumenta a participação em cerca de 4,4%.
- No Brasil, o efeito da obrigatoriedade do voto é duas vezes menor em eleitores pobres.
- A diferença de gênero na participação eleitoral é menor em países com leis de voto obrigatório.
- Mulheres que vivem em países onde o voto é obrigatório são mais propensas a adquirir informações e se identificarem com um partido político.
- Existe um elemento educativo no voto obrigatório. Os jovens obrigados a votar tem 57% mais chances de assistir a jornais televisivos.
- O voto obrigatório estimula a participação de eleitores que não assumem posicionamentos políticos extremos.
- O voto obrigatório favorece o comportamento mais programático e menos clientelista dos partidos políticos.
- A prática ilegal da compra de votos é menos comum em países que adotam voto obrigatório.





CONTEXTO

O voto é o principal instrumento de participação política em democracias representativas. Pelo voto o eleitor tem a possibilidade de apontar qual pessoa e partido melhor representam seus interesses, valores e perspectivas.

Mas, será que esse importante direito próprio das democracias deveria se converter num dever?

A obrigatoriedade do voto é instituída no Brasil a partir da Reforma Eleitoral de 1932, junto com o voto secreto, a representação proporcional, o voto feminino e a criação da Justiça Eleitoral. A justificativa para a adoção da norma foi a de reduzir a alta abstenção que caracterizava as eleições na Primeira República e foi uma das promessas da campanha eleitoral de Getúlio Vargas (Zulini e Ricci, 2020). Os parlamentares constituintes de 1988 confirmaram a opção pelo voto obrigatório para todos os adultos capazes e letrados maiores de 18 e menos de 70 anos



No parecer, o relator argumentou que o Brasil não havia alcançado maturidade política suficiente para entender a função social do voto. **Defendeu ainda que a adoção do voto facultativo induziria o fortalecimento do coronelismo nas cidades pequenas e no campo.** Enfim, havia o receio de que o período em que o voto permaneceu facultativo a despeito das regras de exceção deixasse os eleitores receosos ou desacreditados do processo eleitoral.

Alguns argumentam que a obrigação de votar aumentaria o comparecimento eleitoral e fortaleceria a democracia.

A diminuição do número de eleitores que comparecem às urnas está em queda no mundo todo e esse baixo comparecimento poderia prejudicar a legitimidade do Estado. Uma forma de incentivar o comparecimento seria o de impor sanções aos que não votam. O incentivo à participação eleitoral teria ainda um efeito de educação política. Ou seja, porque seria obrigado, o eleitor buscaria se informar e participar do processo de forma ativa.

Por outro lado, outros defendem que o voto obrigatório teria o efeito negativo de atrair às urnas eleitores desinteressados que fariam escolhas pouco refletidas.

A adoção do voto facultativo levaria às urnas apenas aqueles eleitores informados e interessados e melhoraria o corpo de políticos eleitos. Outro importante argumento em favor do voto facultativo é o de que o voto obrigatório não aumentaria o comparecimento eleitoral, ele somente faria o eleitor ir até as urnas mas aumentaria o número de votos brancos e nulos e não surtiria o efeito esperado maior legitimação do Estado democrático.

Nosso intuito é apontar resultados de pesquisas nacionais e internacionais que responderam a algumas dessas questões e nos permitem fazer um julgamento bem fundamentado dos argumentos apresentados.

VOTO OBRIGATÓRIO AO REDOR DO MUNDO

O primeiro país do mundo a adotar o voto obrigatório foi a Bélgica. Há ainda pelo menos mais três países que fizeram essa escolha antes do Brasil, Suíça (1904), Argentina (em 1914) e Austrália (em 1924). Quando considerados os 203 Estados independentes, há 27 países, ou 13%, onde o voto é imperativo.

Dentre os países que adotam o voto obrigatório, é possível identificar dois grupos.

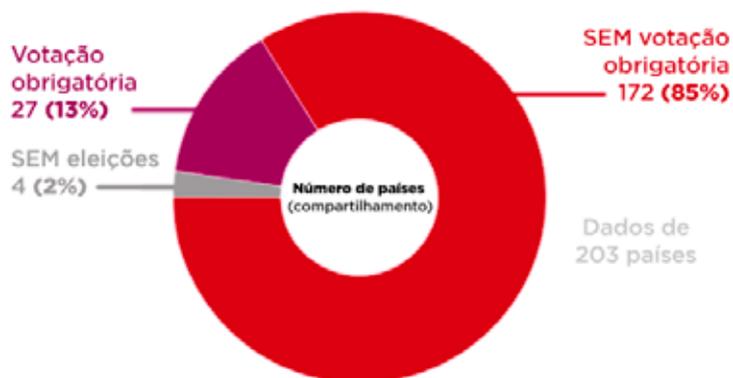
O primeiro é o dos países latino-americanos.

O segundo é o dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O primeiro é o dos países da América Latina, são eles: Brasil, Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Peru e Uruguai. Na região, República Dominicana adotou o sistema até 2010; Chile de 1925 a 2012; e Venezuela de 1958 a 1993. Há ainda os membros da OCDE. Dos trinta membros da organização multilateral, 8 adotam o instituto do voto obrigatório, são eles: Austrália, Áustria, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, México, Turquia e Itália. Destes, em alguns o voto é obrigatório em apenas algum estado ou território. É o caso da Áustria e da Suíça. Há ainda o caso da Itália, que formalmente abandonou o voto

obrigatório em 1993 mas onde ainda é tido como informalmente obrigatório.

VOTAÇÃO OBRIGATÓRIA NO MUNDO



Fonte: Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016

A tabela abaixo contempla os países da América Latina e da OCDE que adotam o voto obrigatório. Excluímos dessa lista os países que são muito pequenos, como Liechtenstein e Nauru e os têm dados contraditórios ou ausentes, como Congo, Gabão, Singapura e Egito. Suprimimos aqueles que não são democracias, como é o caso da Coreia do Norte, que é uma ditadura, e da Tailândia, que é um autoritarismo competitivo. Há ainda o caso do Líbano, onde o voto é obrigatório somente para homens, e que também ficou de fora da tabela. Por fim, há Estados que só muito recentemente adotaram o sistema e os efeitos ainda não puderam ser sentidos, caso de Samoa, Bulgária e dois estados da Índia.



Na tabela constam dados referentes a quando o voto obrigatório foi instituído, para quem é obrigatório e tipos de sanção para os que não comparecem às urnas ou enviam seus votos, sobre as quais falaremos um pouco mais adiante.

País	Tipo de sanção	Quando começou	Para quem é obrigatório
América Latina			
Argentina	1, 2, 4	1912	Maiores de 18 anos
Bolívia	1, 2, 4	1952	Maiores de 18 e menores de 70 anos
Brasil	1, 2, 4, 5	1932	Maiores de 18 e menores de 70 anos
Costa Rica	Não há punição	1959	Não se aplica
Equador	1, 2	1947 somente para os homens, 1968 para todos	Maiores de 18 e menores de 65 anos
*Honduras	Não há punição	--	Não se aplica
México	Não há punição	1857	Não se aplica
Paraguai	2	No	Maiores de 18 e menores de 70 anos
Peru	1, 2, 4	1933	Maiores de 18 e menores de 75 anos
Uruguai	1, 2, 4	1934	Maiores de 18 anos
OCDE	--	--	--
Austrália	1, 2	1924	Maiores de 18 anos
Bélgica	1, 2, 4, 5	1892 (homens); 1949 (todos)	Maiores de 18 anos
Grécia	1, 2, 4, 5	1926	Maiores de 18 e menores de 70 anos
Itália	5	Formalmente, de 1945 a 1993	Não se aplica
Luxemburgo	1, 2	--	Maiores de 18 e menores de 70 anos
País	Tipo de sanção	Quando começou	Para quem é obrigatório
Suíça (Schaffhausen)	2	1904	Maiores de 18 anos
Turquia	1, 2	1983	Maiores de 18 anos

Nem todas as leis são criadas associadas a uma punição. Algumas leis são instituídas para declarar a posição do Estado em relação a qual deveria ser a responsabilidade do cidadão. As leis relativas ao voto obrigatório que não incluem sanções podem se enquadrar nesta categoria. Embora um governo possa não fazer cumprir as leis de voto obrigatório ou mesmo ter sanções formais na lei por não votar, a lei pode mesmo assim ter algum efeito sobre os cidadãos. Por exemplo, na Áustria, o voto é obrigatório em apenas duas regiões, com as sanções sendo fracamente aplicadas. No entanto, essas regiões tendem a ter uma média de participação maior do que a média nacional. Por isso, a tabela acima é construída a partir da coleta de informações com especialistas dos respectivos países, a fim de incluir tanto regras formalizadas e com sanções, como comportamentos socialmente exigidos, ainda que não haja punição.

É possível classificar as sanções para os eleitores que não comparecem às urnas em cinco tipos, quais sejam (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016):

1 Explicação

O não votante deve apresentar uma razão legítima para sua abstenção, a fim de evitar novas sanções, quando houver.

2 Multa

O não eleitor enfrenta uma multa sanção. O valor varia entre os países, por exemplo AU \$20- \$ AU50 na Austrália, de \$50 a \$500 pesos na Argentina.

3 Possível prisão

O não eleitor pode enfrentar a pena de prisão como sanção, no entanto, não há documentação de algum caso em que isso tenha ocorrido. Pode acontecer, ainda, que a prisão seja consequência do não pagamento da multa. Nesse caso, é classificado como prisão por falta de pagamento da multa, e não prisão por falta de voto.

4 Restrições de direitos civis ou privação de direitos

É, por exemplo, possível que o não eleitor, depois de não votar em pelo menos quatro eleições dentro de 15 anos, seja destituído de direitos na Bélgica. No Peru, o eleitor deve portar um cartão de eleitor carimbado por vários meses após a eleição como prova de ter votado

4

Este selo é necessário para a obtenção de alguns serviços e bens em algumas repartições públicas. Em Cingapura, o eleitor é removido do registro eleitoral até que ele ou ela se inscreva novamente e apresente um motivo legítimo para não ter votado. Na Bolívia, o eleitor recebe um cartão ao votar para comprovar a participação e, durante três meses após a eleição, não poderá receber seu salário em banco se não puder apresentar o comprovante de voto.

5

Outros:

Por exemplo, na Bélgica pode ser difícil conseguir um emprego no setor público se você não for eleitor. Não há sanções formais no México ou na Itália, mas possíveis sanções arbitrárias ou sociais. Isso é chamado de “sanção inócua” na Itália, onde pode ser difícil, por exemplo, garantir a colocação de seu filho em uma creche ou serviço semelhante, mas isso não é formalizado.

EFEITOS DO VOTO OBRIGATÓRIO NO COMPARECIMENTO ELEITORAL

Um dos principais argumentos a favor do voto obrigatório é que ele favorece o aumento do comparecimento eleitoral. O baixo comparecimento eleitoral pode ter consequências negativas no Estado democrático. A queda no comparecimento eleitoral é um problema que não é particular do Brasil ou da América Latina, mas é enfrentado por boa parte das democracias do mundo.

A questão de como instigar as pessoas a se envolverem no processo eleitoral a ponto de gastarem seu tempo e seu esforço para escolher um candidato e irem às urnas ou ao correio, nos países onde existe essa modalidade do voto. Há evidências de que **o voto obrigatório tem efeito positivo no comparecimento eleitoral** (Birch 2009; Blais, 2006; Brockington, 2004). A obrigatoriedade do voto aumenta, em média, 7,37% o comparecimento eleitoral se

considerados todos os países onde há eleições (Singh, 2011).

Um estudo **no Brasil identificou que o voto obrigatório, aumenta a participação em cerca de 4,4%**. Além disso, não só o comparecimento é maior em locais onde há voto obrigatório em relação a lugares onde não é, como esse efeito não é uniforme na população (Cepaluni e Hidalgo, 2016). Em alguns grupos o efeito da obrigatoriedade do voto é mais forte do que em outros. Esse mesmo estudo aponta que o efeito entre os eleitores com educação primária ou mais é de cerca de 6,67%, e nos eleitores com menos do que a educação primária ele gira em torno de 3,4%. Em outras palavras, **o efeito da obrigatoriedade do voto é duas vezes menor em eleitores pobres**.

Ainda sobre o efeito desproporcional entre diferentes grupos, um estudo comparado que analisou 44 países concluiu que a diferença de gênero na participação eleitoral é menor em países com leis de voto obrigatório em comparação com países onde o voto é voluntário (Córdova e Rangel, 2016). O estudo conclui que mulheres são mais propensas a se envolver com o processo eleitoral em taxas mais semelhantes às dos homens, resultando em lacunas de gênero menores ou mesmo inexistentes em vários indicadores de engajamento eleitoral e da votação. Mais ainda, o estudo mostra que as

mulheres que vivem em países onde o voto é obrigatório são mais propensas a adquirir informações e se identificarem com um partido político.



EFEITOS DO VOTO OBRIGATÓRIO NA QUALIDADE DO VOTO E NA POLARIZAÇÃO POLÍTICA

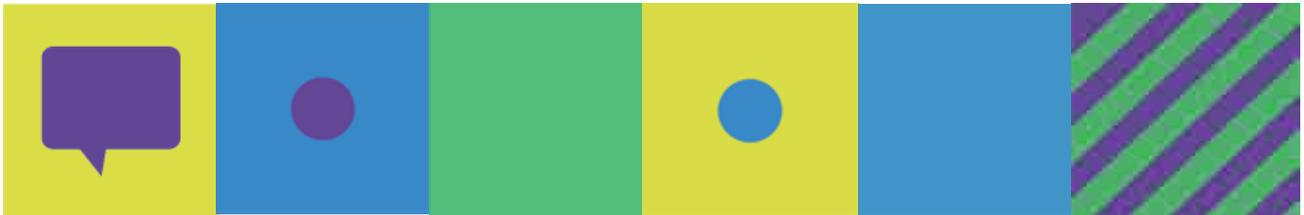
Uma vez estabelecido que o voto obrigatório aumenta o comparecimento eleitoral, a questão seguinte é se esse comparecimento eleitoral artificialmente aumentado é bom para a democracia. Um argumento que poderia ser levantado é o de que, nesse sistema, precisamente porque os cidadãos são forçados a votar, cidadãos menos informados iriam exercer o sufrágio e, conseqüentemente, a obrigatoriedade do voto resultaria num efeito prejudicial na qualidade da representação eleitoral.

Um recente estudo sobre o voto obrigatório no Brasil apontou, no entanto, que quando são incentivadas a participar nas eleições, as pessoas adquirem mais informações. No Brasil, o voto obrigatório tem um impacto positivo significativo e substancial na probabilidade de um indivíduo assistir ao principal noticiário da TV brasileira (Bruce e Lima, 2016). Ao comparar jovens que tinham acabado de fazer 18 anos ou estavam prestes a fazer, o estudo comparou os dois grupos, muito semelhantes em todos os aspectos mas diferentes quanto à obrigatoriedade do voto: duas semanas na data de aniversário separam aqueles que são obrigados a votar daqueles para quem o voto é facultativo. **Mais especificamente, a pesquisa aponta que os jovens obrigados a votar têm 57% mais chances**

de assistir a jornais televisivos do que os que ainda gozam do voto facultativo.

Em outras palavras, **existe um elemento educativo no voto obrigatório.** Os eleitores, quando obrigados a votar e não se sentem suficientemente capacitados para tanto, vão procurar se informar e buscar informações para fundamentar sua escolha.

Além disso, o efeito é mais forte para indivíduos com avaliações neutras do presidente em exercício. Ou seja, aqueles indivíduos que avaliavam o presidente em exercício muito negativamente ou positivamente, assistiam a menos jornais do que os que tinham avaliações menos extremas. **Isso fortalece a hipótese da influência do voto obrigatório na diminuição de posicionamentos políticos extremos.**



EFEITOS DO VOTO OBRIGATÓRIO NO SISTEMA PARTIDÁRIO E NA INTEGRIDADE ELEITORAL

Por fim, um estudo mais recente que comparou 140 países durante um período de 40 anos apontou para o impacto do voto obrigatório na organização e estratégia dos partidos políticos e na confiabilidade das eleições. O termo usado atualmente para apontar eleições idôneas e bem conduzidas é integridade eleitoral.

A respeito dos partidos políticos, foi identificado que o voto obrigatório favorece o comportamento mais programático e menos clientelista dos partidos políticos. Seguindo a mesma linha, foi identificado que, na Tailândia, a adoção do voto obrigatório estimulou os partidos a se comportarem de forma

mais programática. Em outras palavras, os partidos se esforçam mais para enfatizar e emitir opiniões e posições ideológicas onde votar é obrigatório e, conseqüentemente, dependem menos de táticas clientelistas (Singh, 2019).

Disso decorre o resultado a respeito da integridade eleitoral. A prática ilegal da compra de votos é menos comum em países que adotam voto obrigatório. Se associarmos os resultados dos cidadãos que se informam mais porque são obrigados a votar, é natural que os partidos políticos se esforçarão mais para se apresentarem para um eleitorado atento. Eleitores menos informados estão mais sujeitos a responderem

eleitoralmente a práticas clientelistas, isto é, construção de viadutos ou outras grandes obras muitas vezes desnecessárias.

Seguindo essa mesma linha, cidadãos menos informados e atentos ao poder público veem menos valor no processo eleitoral e estão mais sujeitos a cederem a práticas de venda de votos, bem como os partidos políticos estarão mais inclinados a adotar tais práticas. Nesse aspecto, cumpre acrescentar que o legislador que incluiu o voto obrigatório na Constituição Federal de 1988 argumentou justamente que a adoção do voto facultativo induziria o fortalecimento do coronelismo nas cidades pequenas e no campo. Esse estudo empírico publicado em 2018 confirma a impressão e o argumento colocados na discussão da Constituinte em 1988.

REFERÊNCIAS

- BIRCH, S. Full participation: A comparative study of compulsory voting. New York, NY: United Nations University Press, 2009.
- BLAIS, A. What affects voter turnout? In: Annual Review of Political Science, n. 9, p. 111-125, 2006.
- BROCKINGTON, D. The Paradox of proportional representation: The effect of party systems and coalitions on individuals' electoral participation. In: Political Studies, n. 52(3), p. 469-490, 2004.
- BRUCE, Raphael e LIMA, Rafael. Compulsory Voting and TV News Consumption: Evidence from Brazil. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303024376_Compulsory_Voting_and_TV_News_Consumption_Evidence_from_Brazil
- CEPALUNI, G., & HIDALGO, F.. Compulsory Voting Can Increase Political Inequality: Evidence from Brazil. Political Analysis, 24(2), 273-280, 2016.
- CÓRDOVA, Abby e RANGEL, Gabriela. Addressing the Gender Gap: The Effect of Compulsory Voting on Women's Electoral Engagement. In: Comparative Political Studies, n. 50, 2016.
- DASSONNEVILLE, Ruth; HOOGHE, Marc e MILLER, Peter. The impact of compulsory voting on inequality and the quality of the vote. In: West European Politics, n. 40:3, p. 621-644, 2017.
- IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance. What is compulsory voting? (2016) Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>
- SAYED, Nawal. Compulsory voting laws in different countries. Disponível em: <https://www.egypttoday.com/Article/1/42139/Compulsory-voting-laws-in-different-countries>
- SCHLOZMAN, Kay Lehman; VERBA, Sidney e BRADY, Henry E. The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- SINGH, S. How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout. Polit Behav 33, 95-111, 2011.
- SINGH, Shane. Compulsory Voting and the Turnout Decision Calculus. In: Political Studies, n. 63(3), p. 548-568, 2015.

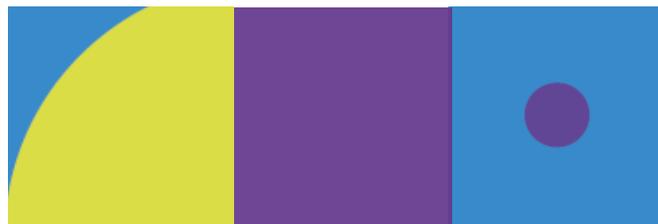


• • • • • • • • • •
• • • • • • • • • •

**O instituto da reeleição e a
unificação do calendário eleitoral:**

**Maximização ou diminuição
da capacidade de controle
por parte do eleitor?**

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes



CONTEXTO

O objetivo desta Cartilha é discutir duas reformas institucionais rotineiramente pautadas nas propostas de reforma política: a reeleição e a unificação do calendário eleitoral. Tais propostas afetam de maneira direta a capacidade de controle que o eleitor exerce sobre as autoridades eleitas e mudam os incentivos presentes na competição eleitoral.

Nas eleições de 2020 o tema da reeleição foi pautado no debate eleitoral. Inclusive, o então candidato e atual presidente Jair Bolsonaro (sem partido) anunciou que, caso fosse eleito, não concorreria à reeleição e proporia uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) retornando ao modelo anterior à Emenda Constitucional nº16, aprovada em 1997 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), apontando que um dos problemas da democracia brasileira seria o excessivo foco dos eleitos na próxima eleição, deixando de lado temas importantes para a população.



Já o tema da unificação do calendário eleitoral voltou ao debate público com a pandemia da COVID-19 com o ajuste no calendário eleitoral das eleições municipais de 2000. Devido à pandemia, as eleições foram postergadas extraordinariamente para o mês de novembro. Durante os debates que levaram a postergação em apenas um mês das eleições, algumas lideranças políticas como deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG), que apresentou uma proposta de emenda constitucional sobre o tema, defenderam a extensão extraordinária dos mandatos de prefeitos e vereadores por dois anos e a unificação do calendário eleitoral com eleições gerais

Assim dividimos o nosso texto em 4 partes. Na primeira falamos da reeleição para cargos do poder executivo. Em seguida, discutimos sobre um tema não explorado no debate brasileiro: o limite para reeleições no Parlamento, instituição experimentada em alguns países. Discutimos também quais seriam os efeitos – negativos e positivos – da unificação do calendário eleitoral no país. Em cada uma das seções apresentamos os dados mais recentes no Brasil e no mundo sobre os fenômenos analisados. Por fim, concluímos nossa breve análise.

REELEIÇÕES NO PODER EXECUTIVO

Desde de 1998, o debate sobre a reeleição para os cargos do Poder Executivo é importante no Brasil. Com a aprovação da EC nº16, o presidente Fernando Henrique e todos os governadores e prefeitos estão autorizados a concorrer uma única vez à reeleição.

A reeleição é desde sempre um assunto polêmico na política brasileira. De um lado, existem virtudes decorrentes de sua aplicação. De outro, prejuízos são notados e precisam ser levados na análise adequada e precisa sobre o instituto.

A primeira questão que se levanta na discussão sobre a reeleição para cargos do Poder Executivo é a existência de uma vantagem geral em prol do incumbente – a autoridade política que busca a reeleição – uma vez que o político em questão, além das vantagens do controle sobre a máquina pública nos processos eleitorais, que é válido também na eleições de sucessores do mesmo grupo e/ou partido político, tem uma maior visibilidade e exposição de sua imagem ao eleitorado.

O candidato incumbente não participa apenas da campanha eleitoral mas

também do dia-a-dia do governo, possibilitando que esse maior reconhecimento e exposição tornem-se em votos favoráveis. A autoridade executiva candidata à reeleição tem maior capacidade de propor a agenda pública e atrair a atenção da opinião pública. Existe, portanto, um efeito pró-incumbente geral nos processos eleitorais que permitem a reeleição para o Executivo (Stonecash, 2008).

Essas vantagens naturais decorrentes da participação do incumbente como titular do poder político podem ter efeitos deletérios para a democracia. Tais efeitos são mais contundentes quando os ocupantes do cargo abusam do poder, cometendo ações no limite da legalidade ou mesmo ilegais, mas de difícil apreciação pelo Poder Judiciário, e direcionar a máquina administrativa para conseguir um novo mandato. Desta forma, o fim da reeleição fomentaria a alternância de poder e a limitação temporal dos mandatos, minimizando os potenciais prejuízos que autoridades mais autoritárias podem trazer para o bom funcionamento do regime político ao criar garantia contra os poderes excepcionais do titular.

De outro lado, a maior exposição das autoridades públicas com o instituto da reeleição garante um **aprofundamento da capacidade de controle da sociedade**, uma vez que os pleitos com candidatos que buscam a reeleição tendem a ser **'referendos' de avaliação da performance administrativa** do político no poder. A reeleição funcionaria como um mecanismo gerador de transparência e de controle democrático, sendo um instrumento **disciplinador do comportamento oportunista** e autointeressado dos governantes. Desta forma, a possibilidade de reeleição aumentaria os incentivos para que a autoridade política eleita cumpra com suas promessas e governe olhando o bem estar geral do eleitorado, uma vez que o não atendimento destas demandas podem provocar a sua demissão sumária por meio da rejeição pelas urnas.¹

Além disto, a reeleição abre a possibilidade que **o eleitorado mantenha no poder representantes populares**, não os obrigando a escolher sempre entre alternativas que não tenham ocupado o cargo anteriormente, de modo que o julgamento da performance administrativa tenha que ser uma extrapolação do comportamento do político em outras arenas e não uma avaliação clara do desempenho no cargo. Além disto, a reeleição reduz o efeito das lideranças mancas, isto é, a falta de capital político de autoridades eleitas que não mais competirão pelo voto popular, situação que se repetiria a cada mandato na ausência de reeleição.

QUADRO COM PRÓS E CONTRAS DA REELEIÇÃO

Prós	Contras
<ul style="list-style-type: none"> • Maior controle social das autoridades eleitas • Incentivo para boa performance do governante: transparência e disciplina contra oportunismo • Manutenção do poder de representantes populares • Menos patos mancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Vantagem pró - incumbente • Potencial de abuso de poder • Reeleição reduz o potencial de alternância de poder • Governo focado apenas no processo eleitoral

¹Estudo empírico feito por Marciunik e Bugarin (2019) apontam que os prefeitos em primeiro mandato que concorreram à reeleição apresentaram comportamento fiscal mais responsável que prefeitos em segundo mandato ou prefeitos em primeiro mandato, mas que não concorreram à reeleição. Outros, por vez, apontam que a reeleição estimula um ciclo-orçamentário eleitoral, no qual o orçamento tende a ser mais restritivo em anos não eleitorais e mais generoso às vésperas do pleito.

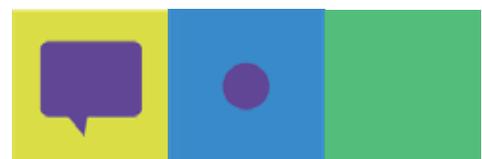
Do ponto de vista histórico, a herança recente brasileira indica uma clara preponderância do incumbente nas eleições municipais, estaduais e nacionais. Todos os presidentes que concorreram à reeleição foram vitoriosos. Entre os governadores, o cenário é também bastante favorável aos incumbentes. Entre 1998 e 2014, 69% dos governadores que tentaram a reeleição foram vitoriosos. Os dados variam ano a ano. A menor taxa de reeleição de governadores foi em 2018, ano de forte mudança no horizonte político do país, quando 50% dos incumbentes candidatos foram reeleitos. Já a maior taxa ocorreu em 2010 quando 70% se reelegeram.

O cenário também é positivo entre os prefeitos, sobretudo quando o recorte é nas grandes cidades e regiões metropolitanas. O efeito protetor do incumbente não é, por sua vez, encontrado de maneira tão efetiva nos pequenos municípios brasileiros. Dados coletados no 1º turno das eleições municipais desde 1998 indicam que entre 47% (2016) e 66% (2008) dos prefeitos incumbentes que tentaram a reeleição foram vitoriosos.

QUADRO COM DADOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS

Eleitos entre os que disputaram a eleição	Governadores	Prefeitos
1998/2000	68.4%	58%
2002/2004	75%	56%
2006/2008	75%	66%
2010/2012	77.8%	55%
2014/2016	66.7%	47%
2018/2020	50%	63%

Fonte: Governadores: Rebello (2017), Rodrigues (2014), Gelape (2018). Prefeitos: Rossi et al (2020) e Capetti (2020).



Nos Estados Unidos, o cenário também é francamente favorável ao presidente incumbente. O debate ocorreu no processo constituinte de 1787 que não estabeleceu mandatos de quatro anos sem limites para a reeleição. Alexander Hamilton em Os Federalistas defendeu o argumento de que a possibilidade de ser reeleito e mandatos mais curtos serviria como um incentivo para que os presidentes se comportassem de maneira adequada e permitiria à sociedade premiar os bons líderes. Contudo, a partir do exemplo de George Washington, que recusou um terceiro mandato, foi criado um pacto informal de que um presidente ocuparia apenas dois termos.

O primeiro presidente americano a abusar de maneira ostensiva dessa possibilidade foi **Franklin Delano Roosevelt (D)** que se reelegeu por três vezes. Após seu quarto mandato, finalizado por **Harry Truman (D)** após a morte de Roosevelt em 1945, uma Emenda Constitucional em 1951 determinou que o presidente americano de plantão só poderia ser reeleito uma única vez. Desde então, apenas quatro presidentes em exercício não foram eleitos, a saber: **Gerard Ford (R)**, que sucedeu **Nixon (R)** após o escândalo de Watergate, **Jimmy Carter (D)**, **George H. Bush (R)** e **Donald Trump (R)**, os outros oito presidentes que concorrem à continuação de seu mandato foram vitoriosos.

Por sua vez, na América Latina o uso da reeleição está associado com a deterioração democrática.



Há um longo debate que remonta à independência dos países sul-americanos, desde a defesa por Simon Bolívar de limites aos mandatos presidenciais, até possibilidade que o instituto da reeleição redunde em decaimento democrático. Rui Barbosa, o mentor da Constituição de 1891, a primeira constituição republicana brasileira, apontou a necessidade de uma barreira institucional para o controle e limites às aspirações políticas presidenciais.

Recentemente, em alguns países vizinhos do Brasil, como na Venezuela de Hugo Chávez, no Peru de Albert Fujimori ou na Bolívia de Evo Morales, os líderes populistas buscaram romper os limites da reeleição para se perpetuarem no poder. Em todos os casos a democracia foi seriamente ameaçada, enquanto no primeiro se degenerou completamente em regime ditatorial e tirania.

LIMITE ÀS REELEIÇÕES NO PODER LEGISLATIVO

O debate sobre reeleição é frequente nas democracias presidencialistas latino-americanas e tem como foco a possibilidade de reeleição dos presidentes, colocando em balanço as ameaças e benefícios do instituto. Menos debatido no Brasil, por sua vez, é a questão a respeito dos limites aos mandatos dos legisladores. Desde a constituição imperial de 1824, nunca foram estabelecidos limites para a reeleição de deputados no governo central ou nos governos locais. Contudo, a experiência latino-americana é mais vasta, assim como as experiências de legislativos locais nos Estados Unidos.

Dois países razoavelmente estáveis ao longo de todo século XX adotaram o banimento da possibilidade de reeleição consecutiva para deputados, abrindo a possibilidade de retorno após um mandato de ausência. Tanto a Costa Rica quanto o México, até 2013, proibiram a reeleição imediata de legisladores. A experiência americana, por sua vez, é mais diversa, apesar de todos os limites estaduais à reeleição de legisladores no Congresso Nacional terem sido banidos por decisão da Suprema Corte em 1995.

As evidências já indicam que este não é um fenômeno corriqueiro, o que explica sua ausência no debate nacional. Contudo alguns apontamentos são importantes. De um lado, a proibição de reeleição ao Legislativo permite uma maior oxigenação do sistema político a novas ideias. Tal efeito seria mais diminuto no Brasil, pois o sistema

de representação proporcional em lista aberta já permite uma média de renovação dos Congressistas próxima do 50%. Por outro lado, como efeito deletério, a não reeleição de deputados enfraquece o corpo do poder legislativo, enfraquece a capacidade de responsividade do representante ao seu eleitorado, além de dar um horizonte de curto prazo para o representante eleito, sendo, portanto, pouco desejável sua introdução no sistema político brasileiro. Todo voto acaba sendo uma aposta incerta no futuro e não uma avaliação efetiva da performance passada das autoridades eleitas.

UNIFICAÇÃO O CALENDÁRIO ELEITORAL

Outro tema que voltou a aparecer no debate político brasileiro é a discussão sobre a unificação calendário eleitoral. Em face das questões extraordinárias da pandemia de COVID-19 e a necessidade de adiamento das eleições, a proposta do deputado federal Áécio Neves (PSDB-MG) sugeria a eleição unificada nos níveis local, estadual e federal para mandatos, sem reeleição, de 5 anos.



A unificação do calendário eleitoral é defendida em termos de redução do gasto eleitoral em campanhas e na condução das eleições, a redução do tempo político gasto com os olhos nas eleições, uma vez que apenas de cinco em cinco anos e não mais bianualmente os políticos se voltariam para suas bases eleitorais, a unificação do debate público e, por conseguinte, a redução do número de partidos de acordo com o que a literatura denomina como *coattail effects*, que é a tendência de um líder de partido político popular atrair votos para outros candidatos do mesmo partido em uma eleição. Isso significa que um líder popular eleito com vitória expressiva nas eleições para o Poder Executivo tende a transferir uma parte de seu apoio para as eleições legislativas, garantindo uma maior força para o governo eleito. Em eleições unificadas, os *coattail effects* seriam importantes também nas eleições estaduais e municipais.

Estas justificativas não são isentas de polêmicas, isto porque boa parte dos custos eleitorais são decorrentes da manutenção da estrutura da Justiça Eleitoral. Além disto, os custos de campanha podem ser controlados por outras medidas menos radicais.

Em terceiro lugar, a unificação do debate público e a redução do tempo gasto com as discussões político eleitorais parte de um pressuposto um tanto paradoxal: as eleições seriam ruins para a democracia, uma vez que colocariam as lideranças políticas em contato permanente com o interesse público. Claro que efetivamente o processo eleitoral coloca uma miopia de curto prazo na discussão dos efeitos das medidas adotadas pelos governantes de plantão, contudo a consulta à eleição permanece sendo o principal mecanismo de indução de responsabilidade pública por parte das elites políticas que serão avaliadas pelo eleitorado.

Ademais, já temos a experiência no Brasil de que as eleições estaduais que ocorrem simultaneamente as eleições nacionais são muito menos debatidas do que as eleições presidenciais. Posto isto, a dimensão local da representação política perderia ainda mais espaço no debate público caso todo o processo eleitoral fosse unificado.

A unificação do calendário eleitoral tem o potencial de reduzir a qualidade da democracia brasileira ao restringir o papel que a cidadania tem no controle sobre os governantes de plantão, além de reduzir o espaço do debate político. As eleições são sempre uma oportunidade de expansão do engajamento e participação política, enquanto no dia-a-dia do governo, o debate público tende a ficar mais restritos às elites e à sociedade civil organizada, afastando as massas do aprendizado e da participação democrática.

Finalmente, a experiência empírica não aponta nenhuma grande democracia federativa que tenha o calendário unificado. Inclusive, muitas tem calendários eleitorais distintos para cada uma das unidades da federação, permitindo que a experiência democrática esteja muito mais ativa ao longo do tempo e evitando que a totalidade do país seja parada para vivenciar as eleições locais. É possível repensar a reforma do calendário eleitoral em termos de maior autonomia dos Estados, com a possibilidade que eles próprios elaborem seus respectivos calendários, sem necessariamente estar alinhado com as movimentações do governo federal. Seria possível, desta forma, que as eleições para governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores ocorressem em períodos fora do estabelecido no calendário federal.

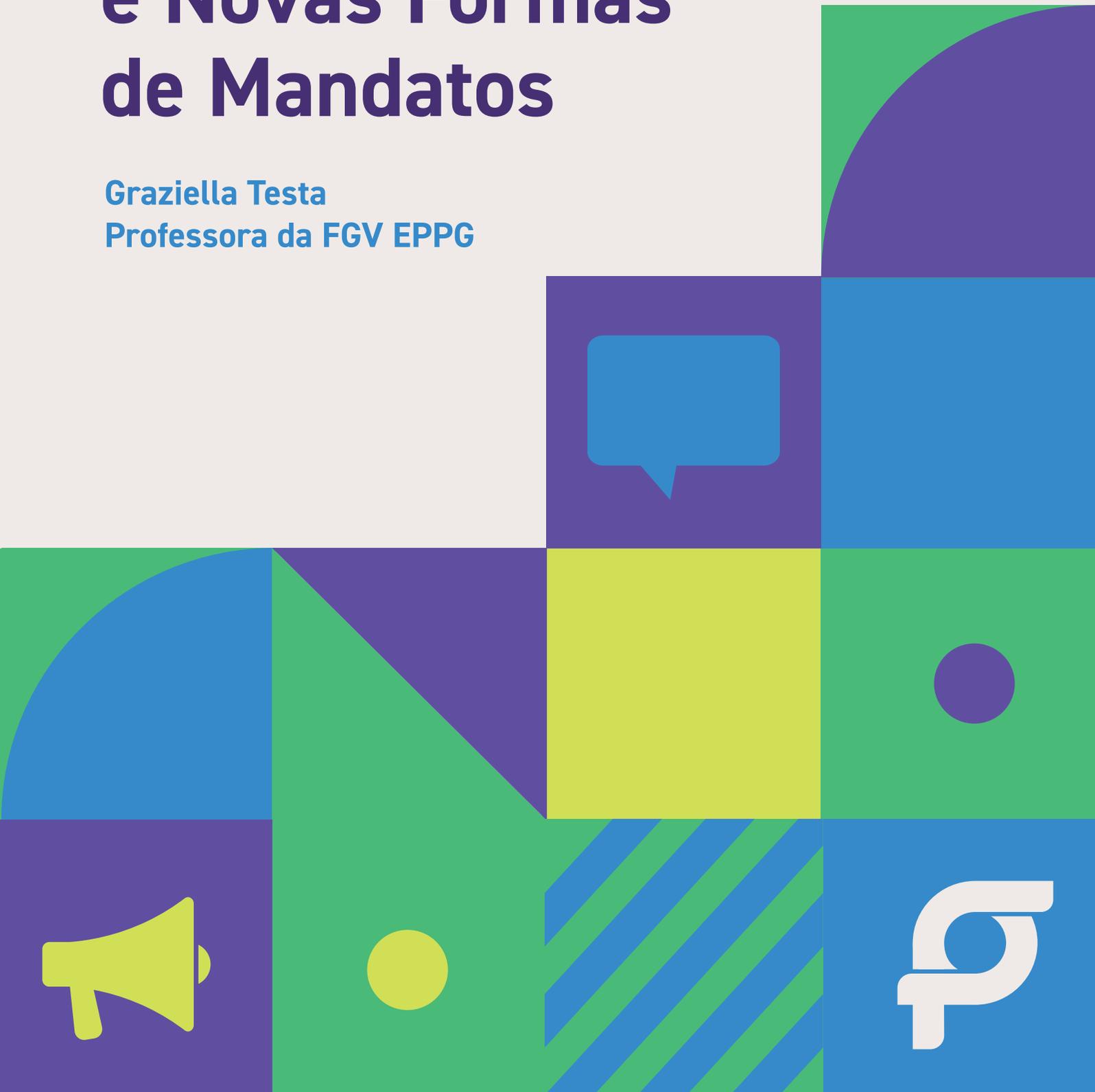
REFERÊNCIAS

- Capetti, Pedro. Eleições 2020: Taxa de reeleição de prefeitos é a maior em 12 anos. O Globo. Brasil. 16/11/2020
- Gelape, Lucas. 20 governadores tentaram reeleição em 2018; 10 conseguiram. G1. Eleições 2018. 29/10/2018
- Marciniuk, Fernanda L., and Maurício S. Bugarin. "A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais." *Revista Brasileira de Economia* 73, no. 2 (2019): 181-210.
- Rebello, Maurício Michel. "A disputa nos governos estaduais (1994-2014): a batalha entre incumbents e oposição." *Opinião Pública* 23, no. 1 (2017): 168-193.
- Rodrigues, Fernando. Taxa de reeleição de governadores em 2014 deve se manter na média histórica. Uol notícias. Política. 06/10/2014
- Rossi, Amanda, Jose Roberto de Toledo, Daniel Bramati, Diego Rabatone. Taxa de reeleição de prefeitos é a menor desde 2000. O Estado de São Paulo. Política. 09/10/2012
- Stonecash, Jeffrey M. *Reassessing the incumbency effect*. New York: Cambridge University Press, 2008.



Criação de Novos Partidos e Novas Formas de Mandatos

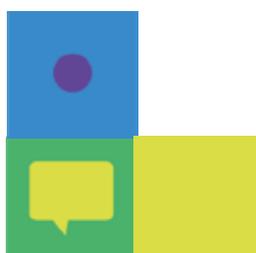
Graziella Testa
Professora da FGV EPPG

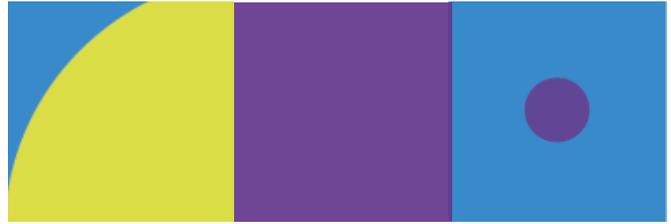




| Resumo Executivo

- Quanto mais gente incluímos na tomada de decisão, mais difícil será chegar a um acordo, porém mais contentes os indivíduos ficarão com o resultado.
- Como facilitar o processo de construção de coalizão multipartidária sem reduzir a já diminuta participação dos cidadãos no processo decisório?
- Não é fácil fundar um partido político no Brasil.
- Do ponto de vista democrático, não há porque restringir ainda mais a criação de novos partidos.
- A criação de um partido per se não prejudica a governabilidade, o que afeta a construção de coalizão é o número de partidos com representação significativa no Congresso, sobretudo na Câmara dos Deputados.
- Os mandatos coletivos não podem nem devem sobrepujar o partido porque isso seria prejudicial para o eleitor.
- As cotas de raça e gênero para financiamento eleitoral não podem ser preteridas pelo mandato coletivo.
- Deveriam estar previstas as garantias da atuação legislativa dos coparlamentares e serem evitadas as alterações não pactuadas na composição do mandato coletivo eleito.
- É possível regulamentar as prerrogativas dos coparlamentares e covereadores sem prejudicar o partido.
- Os coparlamentares não podem estar sujeitos às mesmas regras dos detentores de cargos de confiança, deveriam ter alguma garantia em relação ao deputado formalmente eleito.





CONTEXTO

A democracia surge na Grécia como um sistema de participação direta. Na era moderna, a representação política foi a forma encontrada para incluir a participação de todos e todas nas decisões coletivas de Estados. A partir do momento que a democracia deixa de ser direta e passa a ser representativa, a estabilidade da democracia liberal passa a depender da sua legitimidade, ou seja, do quanto os cidadãos estão satisfeitos com a democracia.

Há dois modelos de democracia: majoritária e consensual.

O modelo consensual é mais participativo e é descrito por uma série de instituições que procuram aumentar o número de atores que participam do processo decisório. Já o modelo majoritário se funda na regra da maioria e na concentração do processo decisório. Enquanto o modelo majoritário tem a vantagem de alcançar governabilidade com



maior facilidade, o modelo consensual é mais participativo e envolveria mais os cidadãos (LIJPHART, 2018). Em outras palavras,

Quanto mais gente incluimos na tomada de decisão, mais difícil será chegar a um acordo, porém mais contentes os indivíduos ficarão com o resultado.

É importante também ressaltar que os modelos não são absolutos e excludentes, mas são esforços classificatórios das instituições existentes.

Assim, o Brasil tem traços de uma democracia majoritária no que diz respeito à centralização de poderes de agenda nas mãos do presidente da república, mas se aproxima do modelo consensual no seu sistema eleitoral, proporcional, e partidário, composto por múltiplos partidos.

Todo projeto de reforma política antes de ser colocado precisa, portanto, responder à pergunta:

Qual problema queremos resolver?

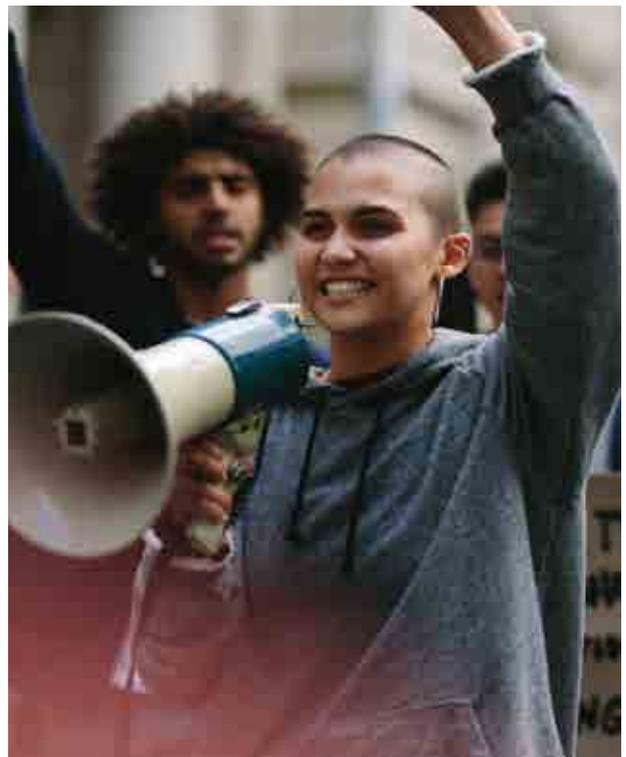
Se o problema for a dificuldade de governabilidade, o ideal é adotar mudanças no sentido de centralizar a tomada de decisão. Se o problema for a baixa legitimidade, será preciso incluir mais atores no processo decisório.

A democracia representativa sofre de dificuldades de se legitimar no mundo todo.

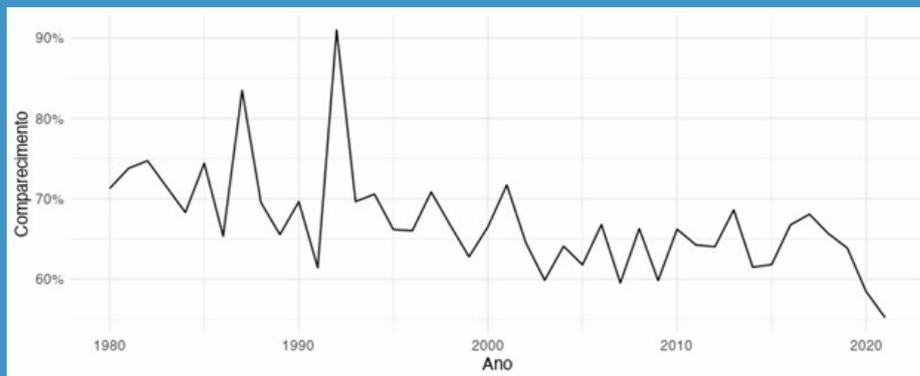
Como pode ser observado na tabela abaixo, a participação eleitoral média nas democracias caiu substancialmente depois da virada do milênio. Ocorreu um desencanto com a representação democrática tradicional e a consequência foi uma significativa queda no comparecimento às urnas.

Mais curioso ainda: há indícios de que quanto maior a escolaridade, menos os eleitores comparecem às urnas (CROKE et al 2016). Esses eleitores consideram que seu voto pode não importar e pode ainda legitimar regimes pouco participativos.

Como seria possível resgatar a cidadania e o apreço pelo processo democrático nos eleitores?



Por outro lado, o aumento substancial no número de partidos políticos dificulta a governabilidade a nível federal e frequentemente resulta em paralisias decisórias e impasses entre Congresso e Executivo. Como facilitar o processo de construção de coalizão multipartidária sem reduzir a já diminuta participação dos cidadãos no processo decisório?



FONTE: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (elaboração nossa)

Para tentar responder essas perguntas vamos falar de duas instituições representativas no Brasil: o sistema partidário e os mandatos parlamentares. Sobre o sistema partidário, vamos falar sobre as regras para criação de novos partidos e os possíveis reflexos na participação política, na governabilidade e no gasto público. Sobre as novas formas de mandatos, iremos expor as iniciativas recentes, sobretudo vindas do nível local, e de que forma uma reforma política poderia gerar previsibilidade legal para essas inovações democráticas.

CRIAÇÃO DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS

As pesquisas sobre os efeitos de campanhas eleitorais fornecem evidências sobre quais recursos podem melhorar as comunicações eleitorais dos partidos e aumentar a legitimidade democrática (André e Depauw 2016; Bhatti et al. 2019; Carty e Eagles 1999; Denver et al. 2003; Fisher, Fieldhouse e Cutts 2014; Gerber e Green 2000; Tavits 2012; Whiteley e Seyd 1992). Esses estudos, a respeito de uma série de sistemas políticos que não o Brasil, fornecem evidências da **importância dos recursos organizacionais do partido em comunicar-se com os eleitores e mobilizar apoio eleitoral**

com o principal recurso sendo o dinheiro (e a equipe profissional pela qual o dinheiro pode pagar); os membros do partido e outros voluntários que trabalham porta a porta; e outros tipos de campanhas de base (Tavits 2012; Fisher, Fieldhouse, and Cutts 2014). Por tudo isso, não é surpresa que os recursos organizacionais de um partido - **especialmente seus recursos financeiros - são importantes para o grau de satisfação de um cidadão típico com a democracia em seu país** (Webb et al, 2019).

Não é possível perder de vista que os partidos são tão importantes para a democracia quanto são capazes de reduzir as incertezas dos eleitores a respeito dos políticos que os representam. Essa premissa está presente na justificativa de nosso sistema eleitoral proporcional para cargos legislativos, que permite ao eleitor escolher somente o partido ou partido e candidato, mas jamais somente o candidato.

Assim, o ideal seria que conseguíssemos selecionar somente os partidos que gozam de orientação programática clara e, portanto, contribuíssem para a democracia. No entanto, o desenho de instituições não permite levar em conta as boas intenções, senão somente os resultados. Assume-se, portanto, que os partidos que tenham orientação programática clara serão capazes de mobilizar o eleitorado e angariar suficientes assinaturas de eleitores para justificar sua criação. Assim nasce a regra da criação de novos partidos.

A primeira etapa para quem quer fundar um partido no Brasil é a Confecção do Programa e do Estatuto, que deve ser assinado por 101 eleitores distribuídos em pelo menos 9 Unidades da Federação, seguida do registro em cartório e “notícia de criação” ao TSE. Essa fase é relativamente simples. Num segundo momento, no entanto, esse grupo precisará coletar um número substancial de assinaturas para comprovar o que a lei chama de “caráter nacional”. A partir daí o processo deixa de ser trivial.

Num período de dois anos, as lideranças precisarão coletar assinaturas do equivalente a 0,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições. Considerando os votos válidos para as eleições de 2018, **hoje são necessárias mais de 492 mil assinaturas para criar um novo partido no Brasil.** Além disso, ainda é necessário que os eleitores que assinam pela criação de novos partidos não possam ser filiados a outros partidos e devem estar distribuídos em ao menos 9 Unidades



da Federação, sendo que em cada uma devam corresponder a pelo menos 0,1% do eleitorado de cada uma das UFs. Para tornar o processo ainda mais difícil, **toda essa coleta deverá ser feita num período de até dois anos contados a partir do registro em cartório.**

Claro que há outras formas de aumentar a legitimidade da democracia que não seja a expansão do número de partidos políticos, já tão abundantes no país. Porém, há uma antiga crença popular segundo a qual a criação de novos partidos é fácil e deveria ser dificultada. Na verdade, tanto em comparação com outros países quanto com outros momentos históricos, **não é fácil fundar um partido político no Brasil.** Assim também, a criação de um partido em si não é prejudicial nem para a democracia, nem para os cofres públicos. Do ponto de vista democrático, não há porque restringir ainda mais a criação de novos partidos.

Do ponto de vista da função do Estado, no entanto, não há necessidade de financiamento público de um partido sem representação eleita.

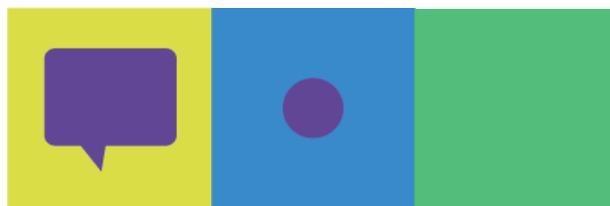
Assim também, a criação de um partido per se não prejudica a governabilidade, o que prejudica a construção de coalizão é o número de partidos com representação significativa no Congresso, sobretudo na Câmara dos Deputados. Em outras palavras: restringir a criação de novos partidos poderia congelar a democracia e impedir que novas clivagens políticas se manifestem. No entanto, não há motivo para essas agremiações terem acesso

a abundantes recursos públicos se não tiverem um mínimo de representação no nível federal. Essa distorção já foi corrigida pela inserção de uma cláusula de barreira para recebimento de recursos públicos e que está em processo de implementação.

NOVAS FORMAS DE MANDATOS

Felizmente, o processo de crise de legitimidade pelo qual passam as instituições representativas tradicionais ocorre ao mesmo tempo em que **surgem diversas iniciativas inovadoras de aprofundamento da democracia local.**

Algumas dessas iniciativas surgem a partir do desenvolvimento de novas tecnologias que permitem a participação direta de cidadãos em decisões que antes só poderiam ser tomadas por seus representantes. Contudo, nem toda inovação está necessariamente ligada a uma nova tecnologia e também há iniciativas internacionais no sentido de aumentar a participação na democracia, sobretudo de nível local. Há exemplos nas Filipinas, Índia, China, África do Sul, Suécia, dentre outros (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001).





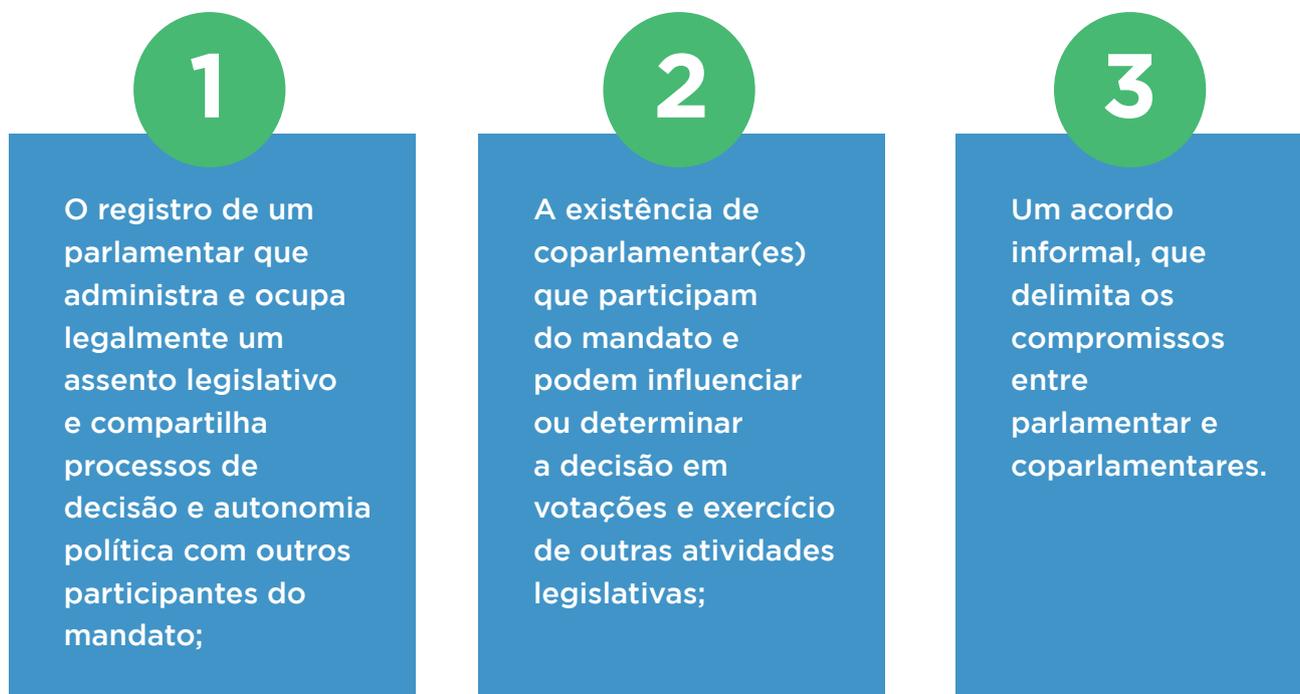
O Brasil contribui para essa onda de inovação na participação local e tem apresentado experiências de representatividade política com compartilhamento do poder decisório e do exercício do poder legislativo entre o parlamentar eleito e um grupo de pessoas. Essas iniciativas podem aparecer com diversos nomes, como mandatos coletivos, colaborativos, cooperativos, participativos ou cidadanistas.

No âmbito do Legislativo, entre os anos de 1994 e 2018, foram mapeadas 110 campanhas legislativas em todo o Brasil que tiveram características inovadoras em relação ao aprofundamento da democracia e participação (sendo que alguns candidatos participam mais de uma vez de campanhas em eleições diferentes). As candidaturas ocorreram nesse período em 50 municípios, de 17 unidades federativas para cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador, representados por 22 partidos políticos distintos. Contabilizando as reeleições, juntas elas atingiram **mais de um milhão e duzentos mil votos válidos, sendo que 24 candidatos foram eleitos em 32 mandatos diferentes** (RAPS, 2019).

Nos últimos anos observamos o aumento dessas modalidades de candidatura e, ainda que exista uma concentração maior nas cidades das regiões Sul e Sudeste, **as candidaturas aparecem em todas as regiões do Brasil**. Ainda que estejam distantes da maioria das candidaturas partidárias, **a maioria dos partidos registrou candidaturas que apresentavam propostas de compartilhamento decisório**. Veremos como os mandatos coletivos podem dialogar com interesses partidários e de representatividade de base eleitoral, articulando sua participação na atuação política direta.

As candidaturas alternativas são mais frequentes para o cargo de vereador no Brasil, com 73 chapas coletivas ou compartilhadas para vereador que obtiveram 117.895 votos e elegeram 19 vereadores e vereadoras nas Câmaras Municipais. Já para deputado estadual, o estudo registra 28 candidaturas e 12 mandatos eleitos que alcançaram o maior número de votos entre os cargos legislativos, 848.588 votos.

Por uma questão de padronização e de classificação dividimos tais iniciativas entre mandatos coletivos e compartilhados, mesmo quando se referem ao período eleitoral. Em ambas as modalidades de mandatos foram identificados três elementos básicos:



Os mandatos coletivos ou compartilhados consistem em novas formas de mandatos nas democracias, observando algumas diferenças importantes. O quadro abaixo explicita as características de cada uma das categorias:

	Mandatos coletivos	Mandatos compartilhados
Quanto ao número de coparlamentares	Número reduzido de coparlamentares	Distribuição de poder de voto de maneira individualizada para cada participante
Relação entre os coparlamentares	Se conhecem ou possuem uma proximidade	Pluralidade de grupos médio a grande de coparlamentares (em geral superior a 100 pessoas)
Quanto à orientação programática/ideologia	Orientação ideológica explicitada	Não se fecham para a participação de vieses ideológicos contrastantes
Critério de decisão/desempate	Decisões tomadas, em geral, por deliberação, debate e tentativa de consenso	Decisões tomadas em regra de maioria, por meio de debate e enquete em meio eletrônico entre os participantes do mandato

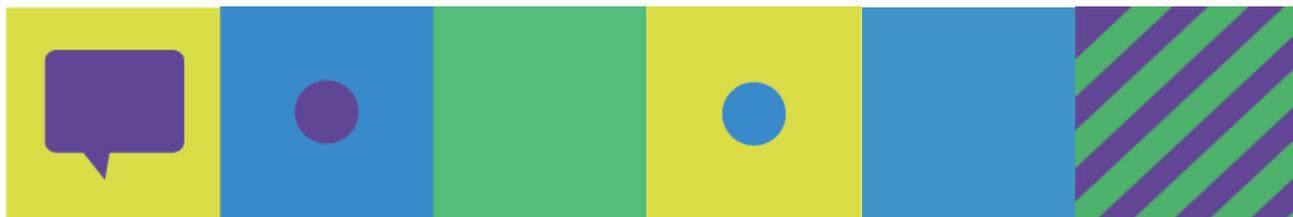
Conforme as diferenças acima explicitadas entre mandatos compartilhados e coletivos, é importante observar que nos mandatos coletivos as articulações geralmente ocorrem em formas de organização partidárias que apresentam um grupo de representantes para cargos legislativos. O grupo pode ser eleito individualmente, mas pactua uma articulação política previamente ao pleito eleitoral. Tais representantes podem compor uma articulação interna a um partido ou entre diferentes partidos orientados por pautas ideológicas em comum.

Diferentemente de algumas modalidades de mandatos compartilhados, onde o parlamentar pode se orientar por uma base de coparlamentares que não vivenciam diretamente a dinâmica legislativa e da política partidária (a exemplo de votações diretas realizadas a partir de enquetes com um grupo de eleitores que não participam dos processos que antecedem as etapas decisórias), nos mandatos coletivos são observadas as orientações ideológicas e partidárias nas práticas decisória e propositiva. **Como o pleito eleitoral prevê somente uma vaga por candidatura inscrita, o grupo de alinhamento ideológico mobiliza sua base eleitoral, comprometendo-se a dividir o poder entre os coparlamentares orientando a atuação política a partir de decisões do grupo.** As formas como a gestão é conduzida no compartilhamento de decisões variam da decisão de votação realizada somente pelo grupo até a inclusão de debate direto com a base eleitoral para votações em matérias legislativas

Enquanto os mandatos compartilhados representam uma forma de organização do mandato tradicional, os mandatos coletivos buscam incrementar a própria instituição mandato parlamentar. Ambos buscam suprir a lacuna representativa deixada pelos mandatos tradicionais.

Porém, os compartilhados, na maior parte dos casos, não sofrem por questões relacionadas à ausência de regulamentação. Já os mandatos coletivos apresentam alguma homogeneidade entre eles e não se limitam à organização do mandato. Por isso, focaremos na modalidade de mandato coletivo, especialmente na análise de experiências nacionais.





MANDATOS COLETIVO NO BRASIL

Há diversas experiências de mandatos compartilhados desde a década de 1990, mas somente em 2016 foi eleito no Brasil o primeiro grupo de representação política com a proposta de mandato coletivo. O grupo de cinco pessoas que se candidatam sob um mesmo número e mandato nasce filiado ao partido Podemos, em Alto Paraíso, município no estado de Goiás. O grupo foi eleito com 148 votos para a Câmara de Vereadores do município, sendo somente um candidato formalmente inscrito no pleito. O mandato foi composto por cinco pessoas de diferentes áreas profissionais que pactuaram realizar as atribuições políticas de forma voluntária e subsidiar um fundo municipal com os respectivos salários. **Os coparlamentares atuaram em diferentes áreas e pactuaram as atribuições em estatuto/contrato firmado em cartório**, sendo o mandato coletivo composto pelo candidato registrado no pleito, o advogado João Yuji, o turismólogo, jornalista e guia turístico Ivan Anjo Diniz, a bióloga e mestre em biodiversidade e conservação Laryssa Galantini, o engenheiro industrial e analista de sistemas Luiz Paulo Veiga Nunes, e o mestre em química e professor César Adriano de Sousa Barbosa.

Os projetos de lei apresentados foram elaborados pelos integrantes do mandato coletivo, em sessões abertas na Câmara e os votos decididos a partir de debate e deliberação consensual entre os membros do grupo ou de sua maioria quando havia discordância. O mandato também publicou em página na internet autogerida pelos coparlamentares as prestações de contas, textos propositivos, projetos e outras iniciativas de modo a trabalhar com a transparência das propostas e decisões no município. Nas eleições de 2020, o candidato registrado do mandato coletivo trocou de partido (REDE) e se candidatou para a prefeitura do município, obtendo o segundo lugar.

No mesmo ano também houve a iniciativa Muitas na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais. Em 2018, ocorreu um aumento substancial no número de iniciativas, sendo as maiores a Bancada Ativista, em São Paulo e o Juntas, em Pernambuco. Em 2020, o movimento continua, com destaque para a ColetivA, um grupo de 10 vereadores

capitaneados por Sônia Lansky. Após pouco mais de três meses de mandato, no entanto, a vereadora renunciou por questões de saúde e, conseqüentemente, abandonou os demais 9 vereadores e seus respectivos eleitorados. Como a regra do fim das coligações já estava em vigência, o parlamentar que estava na suplência assumiu a cadeira que seria do mesmo partido, o PT. Ainda assim, há uma questão problemática em relação à frustração do eleitorado dos demais vereadores. Esse fato levantou a questão da necessidade ou não da regulamentação dos mandatos coletivos.

Quando tomadas em conjunto, as candidaturas tiveram como candidato oficial, em sua maioria, homens. Entretanto, em termos proporcionais, as mulheres têm tido uma média superior dentre as que foram eleitas. Apesar do aumento da participação política das mulheres na política, até 2018 os mandatos coletivos também refletiam sua baixa participação no poder legislativo, com 13% de mandatárias mulheres. Segundo índice do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2019), a participação de mulheres em cargos legislativos no país é de 13,51% nos municípios, 12,3% nas assembleias legislativas estaduais, 15% na Câmara Federal e 13% no Senado.

É importante observar que os baixos percentuais de representatividade de mulheres na política legislativa ainda estão presentes tanto nas candidaturas individuais, quanto na modalidade coletiva.

A partir de 2020, no entanto, mulheres e negros passam a ter participação mais significativa do que nas candidaturas tradicionais, como pode ser observado na tabela a seguir, referente a candidaturas coletivas nas eleições de 2020. Um estudo identificou 327 candidaturas coletivas que solicitaram registro no TSE. Dessas, chama atenção que quase 65% sejam compostas por membros jovens, menores de 46 anos e que 68% sejam de cidades que não são capitais.

Ou seja, as chapas coletivas são iniciativas locais e de jovens cidadãos e cidadãs, mais mulheres do que homens, mais negros do que brancos.

Candidaturas coletivas x gênero x raça		
Cor/Raça x Gênero	Qtde. de candidaturas coletivas registradas	% do total de candidaturas coletivas
Mulheres brancas	89	27,22%
Mulheres negras	79	24,16%
Homens brancos	69	21,10%
Homens negros	87	26,60%
Outros	03	0,92%
TOTAL	327	100%

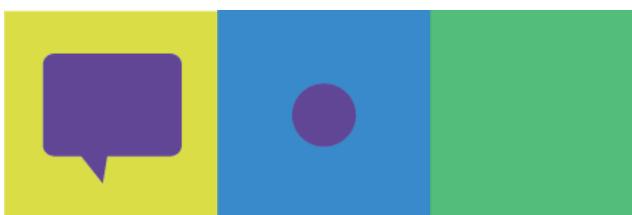
Elaboração nossa, adaptado de RAPS, 2019

Os modelos analisados permitem a participação nas votações que cheguem ao plenário, a sugestão de projetos de lei, a elaboração de projetos de lei, a transparência das contas do mandato e o exercício compartilhado do poder de fiscalização do poder executivo. Além disso, a gestão do mandato coletivo apresenta distribuição de atividades de gabinete, verbas, assessores e processos decisórios compartilhados.

PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DE MANDATOS COLETIVOS NO BRASIL

Os modelos analisados permitem a participação nas votações que cheguem ao plenário, a sugestão de projetos de lei, a elaboração de projetos de lei, a transparência das contas do mandato e o exercício compartilhado do poder de fiscalização do poder executivo. Além disso, a gestão do mandato coletivo apresenta distribuição de atividades de gabinete, verbas, assessores e processos decisórios compartilhados.

As propostas de mandatos coletivos apresentam argumentos alinhados à crítica aos modelos vigentes de candidaturas em partidos, destacando a importância de mudanças nas formas atuais de representação em busca de gestão compartilhada, horizontalidade decisória e inovação



democrática. Mas na prática e sem regulamentação as representatividades estariam garantidas? **Entendemos, em primeiro lugar, que a coletividade não pode nem deve sobrepujar o partido porque isso seria prejudicial para o eleitor.** A experiência do caso citado da vereadora titular do mandato coletivo que renunciou ao mandato, Sônia Lansky, o eleitor seria ainda mais prejudicado se o suplente fosse de um partido diferente.

Um ponto que deve ser considerado fundamental é a questão das cotas de financiamento por gênero. Os grupos de coparlamentares e covereadores frequentemente são compostos por chapas que misturam homens e mulheres. A recente decisão sobre a cota de financiamento eleitoral para mulheres poderia ser prejudicada por iniciativas de coletivos mistos. Em outras palavras, **um fator importante a ser observado é que as cotas de raça e gênero não podem ser preteridas pelo mandato coletivo**, sob o risco de grupos mal intencionados “burlarem” o financiamento feminino colocando mulheres em cabeças de chapa predominantemente masculinas ou que sejam efetivamente administradas por homens.

As regulamentações para a gestão dos mandatos coletivos também deveriam observar os compromissos pactuados entre coparlamentares anteriormente ao processo eleitoral e previamente acordado com os eleitores. Ou seja, deveria ser prevista a garantia da atuação legislativa dos coparlamentares e evitadas as alterações não pactuadas na composição do mandato coletivo eleito, desde que ressalvadas as limitações formais do mandato. Sendo assim, seria interessante diferenciar legalmente os servidores que detêm cargos de confiança dos



coparlamentares para evitar que a intenção de eleger um grupo pelo eleitor seja mantida pelos eleitos.

Em caso de não regulamentação desses aspectos, os critérios de definição da composição do mandato coletivo após sua eleição seguiriam abertos às definições internas ao mandato, havendo possibilidade de ruptura de proposta eleitoral. Isso poderia impactar as expectativas de representação pré-pleito e efetividade dessa representação pós-pleito.



Visto que os mandatos coletivos propõem inovação na prática representativa mobilizando a ampliação do diálogo com a localidade, as regulamentações podem contribuir para a construção e aprofundamento da accountability, apresentando critérios de pactuação política antes do processo eleitoral e durante o mandato.

A democracia apresenta questionamentos às representações políticas, mas as experiências de mandatos coletivos podem também informar não uma crise da representação em si, mas sim de uma forma particular de governo representativo. Legisladores que implementaram os mandatos coletivos relatam que o cidadão, investido do papel de coparlamentar, aprende muito sobre democracia, legislação, administração pública, orçamento, política, ideologia. A educação política alinhada à prática e compromissos pactuados pelos mandatos coletivos podem apresentar novas formas de governos representativos que ampliam as possibilidades da participação política direta local e aproximam a população da prática política em processos decisórios.

Vivemos em um intenso debate sobre a representatividade da democracia e faz parte do processo democrático o surgimento de novas formas de organização política. Porém, é importante observar sua aplicação prática e reprodução (ou não) de antigas e conhecidas articulações decisórias na política que contradizem a orientação democrática, horizontal e representativa dos mandatos coletivos.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Audrey, e DEPAUW, Sam. The Electoral Impact of Grassroots Activity in the 2012 Local Elections in Flanders. In: *Acta Politica*, n. 51, p. 131-152, 2016.

BHATTI, Yosef; DAHLGAARD, Jens Olav; HANSEN, Jonas Hedegaard; e HANSEN, Kasper M. Is Door-to-Door Canvassing Effective in Europe? Evidence From a Meta-Study Across six European Countries. In: *British Journal of Political Science*, n. 49, p. 279-290, 2019.

CARTY, R. Kenneth, e EAGLES, Munroe. Do Local Campaigns Matter? Campaign Spending, the Local Canvass and Party Support in Canada. In: *Electoral Studies*, n. 18, p. 69-87, 1999.

CROKE, K., GROSSMAN, G., LARREGUY, H., e MARSHALL, J. Deliberate Disengagement: How Education Can Decrease Political Participation in Electoral Authoritarian Regimes. In: *American Political Science Review*, n. 110(3), p. 579-600, 2016.

DENVER, David; HANDS, Gordon; FISHER, Justin; MACALLISTER, Iain. Constituency Campaigning in Britain 1992-2001: Centralization and Modernization. In: *Party Politics*, n. 9, p. 541-559, 2003.

FISHER, Justin; FIELDHOUSE, Edward; CUTTS, David. Members are not the Only Fruit: Volunteer Activity in British Political Parties at the 2010 General Election. In: *The British Journal of Politics & International Relations*, n. 16, p. 75-95, 2014.

GERBER, Alan S., e GREEN, Donald P. The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment. In: *American Political Science Review*, n. 94, p. 653-663, 2000.

HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steven (org.) *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin*

America. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Democracy at the local level: The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance. Stockholm, Sweden, 2001.

INESC e CommonData. Análise das candidaturas coletivas nas eleições 2020.

Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf?x13793

LEAL, Leonardo. Os mandatos coletivos desafiam o sistema político no Brasil. Nexo, 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-mandatos-coletivos-desafiam-o-sistema-pol%C3%ADtico-no-Brasil>

LIJPHART, Arend. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

RAPS - REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE; CALLIPOLIS - GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); INSTITUTO ARAPYÁÚ. MANDATOS COLETIVOS E COMPARTILHADOS Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf

TAVITS, Margit. Organizing for Success: Party Organizational Strength and Electoral Performance in Postcommunist Europe. In: The Journal of Politics, n. 74, p. 83-97, 2012.

WEBB, Paul; SCARROW, Susan, POGUNTKE, Thomas. Party organization and satisfaction with democracy: inside the blackbox of linkage. In: Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 2019.

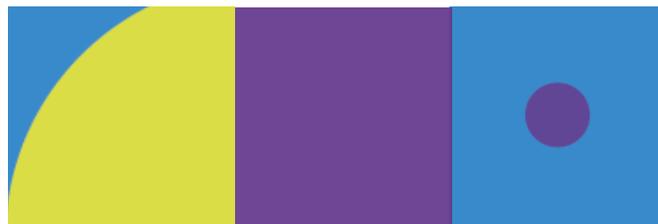
WHITELEY, P. F e SEYD, P. The Labour Vote and Local Activism: The Impact of Local Constituency Campaigns. In: Parliamentary Affairs, n. 45, p. 582-595, 1992.



Financiamento Eleitoral e Partidário

Bruno Marques Schaefer
e Karolina Mattos Roeder





CONTEXTO

A relação entre o dinheiro e a política é uma das grandes questões das democracias. Além de ser um recurso vital que pode ser transformado em bens e serviços aos partidos e compensar déficits que candidatos podem ter, os recursos financeiros também impactam na competição política e podem produzir distorções na representação. Também é comum, em grande parte dos países, a transitoriedade das regras sobre financiamento, o que exige atenção redobrada por parte de pesquisadores e da classe política. Nessa cartilha expomos e discutimos os dados sobre o financiamento da política no Brasil, seu regramento atualizado, e os impactos no sistema político. Inicialmente expomos as diferenças entre o financiamento partidário e o eleitoral, como são compostas as fontes de recursos, como os partidos são financiados no Brasil, e, por fim, os principais impactos do financiamento sobre a competição política.

O QUE É FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL?

Vejamos as diferenças entre o financiamento partidário e financiamento eleitoral. Enquanto o primeiro compreende todas as receitas dos partidos políticos, utilizadas para a manutenção de estruturas físicas, pagamento de pessoal, campanhas eleitorais e propagação das ideias da organização partidária - a partir das fundações de pesquisa dos partidos, o financiamento eleitoral se refere ao dinheiro que circula apenas no momento das campanhas.

Quando se fala em financiamento eleitoral se fala em financiamento partidário, mas quando se fala em financiamento partidário, não necessariamente está se tratando de financiamento eleitoral. Esta distinção é importante, uma vez que influencia como pesquisadores (as), políticos (as), bem como cidadãos, acessam os dados da relação entre dinheiro e política.

QUAIS SÃO AS FONTES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL PARTIDÁRIO NO BRASIL?

O financiamento partidário e eleitoral é oriundo de diversas fontes. No caso brasileiro, as fontes estão regulamentadas por diversas leis, sendo as principais: a Lei dos Partidos Políticos (LPP), nº 9.096, de 1996, Lei das Eleições (LE), 9.504, de 1997, e suas modificações.

Até 2015, estas eram: recursos próprios (autofinanciamento) dos candidatos, recursos de pessoas físicas (indivíduos) e jurídicas (empresas) e recursos públicos: o Fundo Partidário (FP). As doações de empresas representaram grande parte do dinheiro nas eleições até aquele ano.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, e declarou inconstitucionais as doações de empresas às campanhas eleitorais e partidos políticos. Em 2017, como substituto a estas doações, foi criado, pelo Congresso Nacional, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC).



O modelo brasileiro de financiamento partidário e eleitoral hoje é centrado em recursos privados (autofinanciamento e doações de pessoas físicas) e públicos (Fundo Partidário e FEFC). Na Tabela 1, expomos as regras atuais sobre as fontes de financiamento privado e público, bem como as suas características:

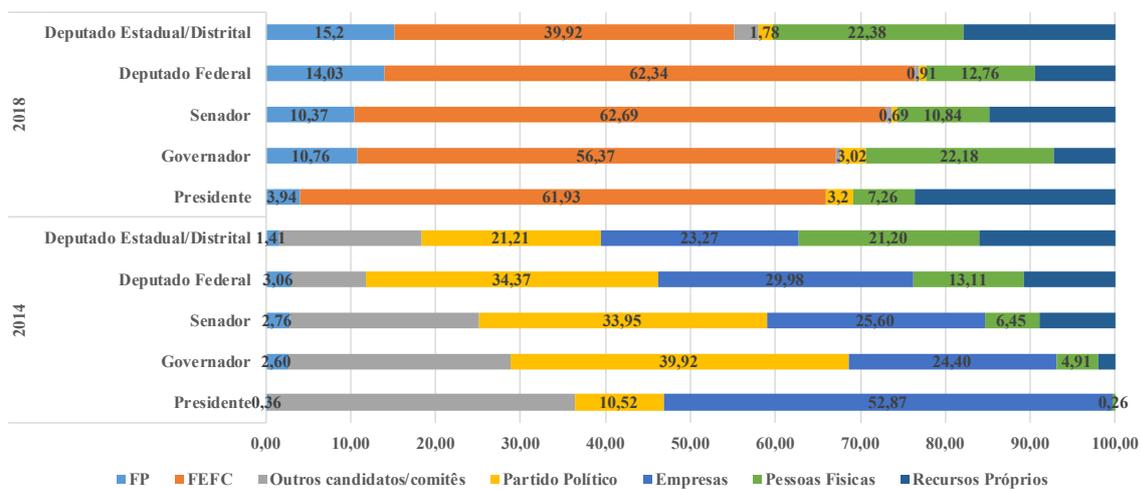
Fontes de Financiamento no Brasil

Tipo	Fonte	Última Regulamentação	Características
Privado	Recursos Próprios (Autofinanciamento)	Lei nº 13.878/2019	10% do valor do teto para o cargo
	Recursos de Pessoas Físicas	Lei nº 13.165/2015	10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior a eleição
	Recursos de Pessoas Jurídicas	ADI 4.650 no STF e Lei nº 13.165/2015	Proibido
Público	Fundo Partidário	Lei nº 13.877/2019	20% dos recursos devem ser destinados a Fundação de Pesquisa dos Partidos; Não há critério definido para distribuição a candidatos e/ou diretórios.
	FEFC	Lei nº 13.488/2017	30% dos recursos devem ser destinados a candidaturas femininas Não há limite definido para distribuição a candidatos e/ou diretórios pelo TSE, mas pelos partidos.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Quando olhamos para os dados empíricos de prestações de contas, realizadas após as eleições por candidatos, partidos e comitês, podemos conferir que em 2014 (Gráfico 1 abaixo), a principal fonte de recursos para os candidatos, a todos os cargos, eram as empresas, a partir de doações diretas e indiretas. No primeiro caso, as doações eram realizadas nas contas dos candidatos individualmente e no segundo aos partidos, que depois repassam os recursos aos candidatos. Em 2018, por sua vez, a maior fatia dos recursos passou a ser de origem pública: o FP e o FEFC somados representaram cerca de 67% do valor total das campanhas.

Fontes de Recursos nas Campanhas de 2014 e 2018.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Analisando os dados agregados das prestações de contas agora das sedes nacionais de um conjunto de dez partidos, de 1996 a 2015, na Tabela 2 abaixo, podemos conferir o aumento da importância dos recursos privados na composição das finanças nesse nível, ao longo do tempo, e sobretudo em anos eleitorais, até o ano de 2015, quando ocorre o fim do financiamento de pessoa jurídica.



Receitas da sede nacional dos partidos de 1996 a 2015

Ano	Fundo Partidário	(FP) %	Outros Recursos	(OR)%	TOTAL
1996	134140074,65	89%	17079775,05	11%	151219849,7
1997	124839683,69	89%	14862259,96	11%	139701943,65
1998	123425114,07	79%	33327667,56	21%	156752781,63
1999	137495039,92	85%	23702844,78	15%	161197884,7
2000	179692688,8	87%	25840441,04	13%	205533129,84
2001	207043315,9	91%	20501374,78	9%	227544690,68
2002	197213822,39	77%	60235867,42	23%	257449689,81
2003	240401618,31	89%	30577924,4	11%	270979542,71
2004	216340661,24	76%	68313691,18	24%	284654352,42
2005	186998955,33	86%	30687951,42	14%	217686906,75
2006	245553418,86	60%	166468053,74	40%	412021472,6
2007	223855840,34	83%	47411224,03	17%	271267064,37
2008	253074082,31	45%	312532699,56	55%	565606781,88
2009	259300017,16	85%	46506450,39	15%	305806467,55
2010	254937696,35	23%	845065869,33	77%	1100003565,68
2011	359185096,1	76%	110883152,11	24%	470068248,21
2012	372496543,25	28%	947812805,13	72%	1320309348,38
2013	355330618,09	59%	246890268,28	41%	602220886,37
2014	332060979,43	21%	1254906130,57	79%	1586967110
2015	633035766,63	91%	64497423,51	9%	697533190,14
TOTAL	5036421032,82		4368103874,24		9404524907,07

Fonte: Roeder, 2020.

Nota: PDT, PFL/DEM, PSB, PSDB, PL/PRONA/PR, PMDB/ MDB, PPS, PT, PV, PSOL, partidos que possuíam, no período, disposição de institucionalização (Rose e Mackie, 1988) e lançaram em pelo menos três eleições gerais candidatos a presidente ou vice-presidente da República. Os valores estão deflacionados pelo IPCA para julho de 2020. Estão ausentes os valores do PPS 2003; PDT 2004, 2005 e 2007 por não estarem disponíveis no Arquivo do TSE.

Comparando os valores nominais ao longo de vinte anos, fica evidente o aumento do volume de recursos ao longo do tempo gerido pelos partidos políticos. Além disso, até 2015 a importância do financiamento privado aumenta substancialmente, enquanto o público diminui, havendo a inversão dessa lógica em 2015.

Esse aumento do volume de financiamento e gastos políticos não ocorre só aqui no Brasil. Os estudos comparados mostram que esse processo se deu na maioria dos países ocidentais, aumento que pode ser representado por uma curva ascendente que depois cai e estabiliza em um nível menor, em países de democracia avançada.

Essa diminuição ocorre em virtude do estabelecimento de regras que impõem limites de receitas e gastos que acabam refletindo no volume de dinheiro na política (Heidenheimer, 1963; Nassmacher, 2009; Smulders; Maddens, 2017). Os gastos políticos, ou seja, eleitorais e partidários, estariam acompanhando o curso do desenvolvimento das democracias.

Democracias mais jovens, estariam ainda em um elevado nível de financiamento e gastos, como esteve o caso brasileiro até 2015, conforme a tabela acima. No entanto, o que vimos no Brasil, não foi exatamente a diminuição depois disso, uma vez que o financiamento público em 2018 chegou a 2,7 bilhões de reais e representou a maior parte do financiamento naquelas eleições. Mas sim uma substituição da fonte de recursos, de privada, especificamente pessoa jurídica, para pública. Analisemos melhor o que são, afinal, esses financiamentos diretos de

origem pública.

FUNDO PARTIDÁRIO E FEFC

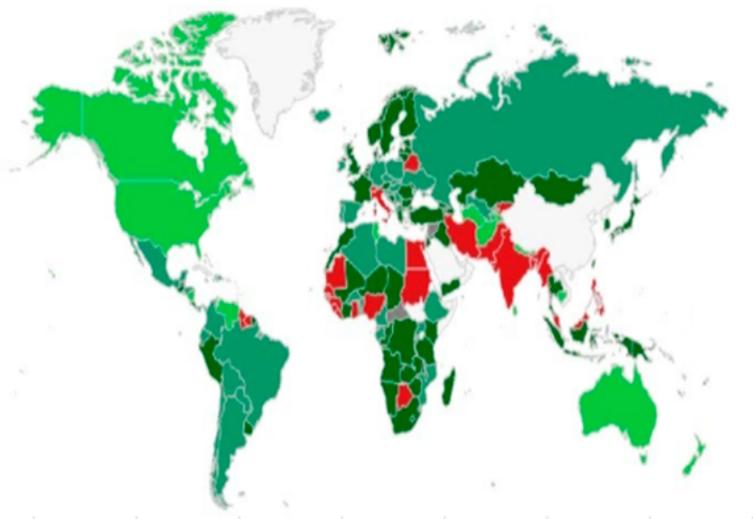
Na maioria das democracias ao redor do mundo, os partidos políticos recebem – de alguma forma – dinheiro público[1]. Desde a adoção de um Fundo Público de Financiamento de Campanhas pelo Uruguai, em 1928, diversos países têm criado formas de transferir dinheiro do Orçamento Público para a manutenção das organizações partidárias e campanhas eleitorais, com grande variação nos modelos. Dos 108 de 173 países (63%) analisados pelo Instituto pela Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA), possuem mecanismos de transferência de dinheiro público para partidos políticos e/ou campanhas eleitorais.

Figura 1: Financiamento Público ao redor do mundo

Existem disposições para financiamento público direto aos partidos políticos?

Banco de dados de finanças políticas - financiamento público

- Sim, financiamento fornecido regularmente
- Sim, tanto o fundign fornecido regularmente quanto em relação a campanhas
- Sim, em relação às campanhas
- Não
- Sem dados



Fonte: IDEA. Em vermelho os países que não possuem previsão de recursos públicos nas campanhas.

No Brasil, existem dois fundos públicos para o financiamento de campanhas e partidos. O Fundo Partidário, distribuído anualmente para o órgão nacional do partido, e o FEFC distribuído a cada dois anos (durante as eleições), também para o órgão nacional.

No caso do Fundo Partidário, os recursos servem para a manutenção das sedes, promoção de propaganda doutrinária e política, contratação de consultorias, alistamento e campanhas eleitorais, criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, bem como outras despesas.

No caso do FEFC, os recursos servem para as campanhas eleitorais. Os partidos devem divulgar os critérios de distribuição no ano eleitoral, especificando quais cargos serão contemplados com o dinheiro. Conforme decisões do STF e do TSE, parte deste recurso deve ser destinada a candidaturas femininas (ao menos 30%) e deve ser feito um rateio de forma proporcional às candidaturas de pessoas brancas e negras.

Os dois fundos são distribuídos aos partidos a partir de critérios proporcionais e uniformes. No caso deste último, 5% do total do FP e 2% do FEFC são distribuídos em partes iguais entre os partidos. É importante lembrar que, para o caso do FP, são considerados nessa divisão apenas os

partidos que atingiram a cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017.

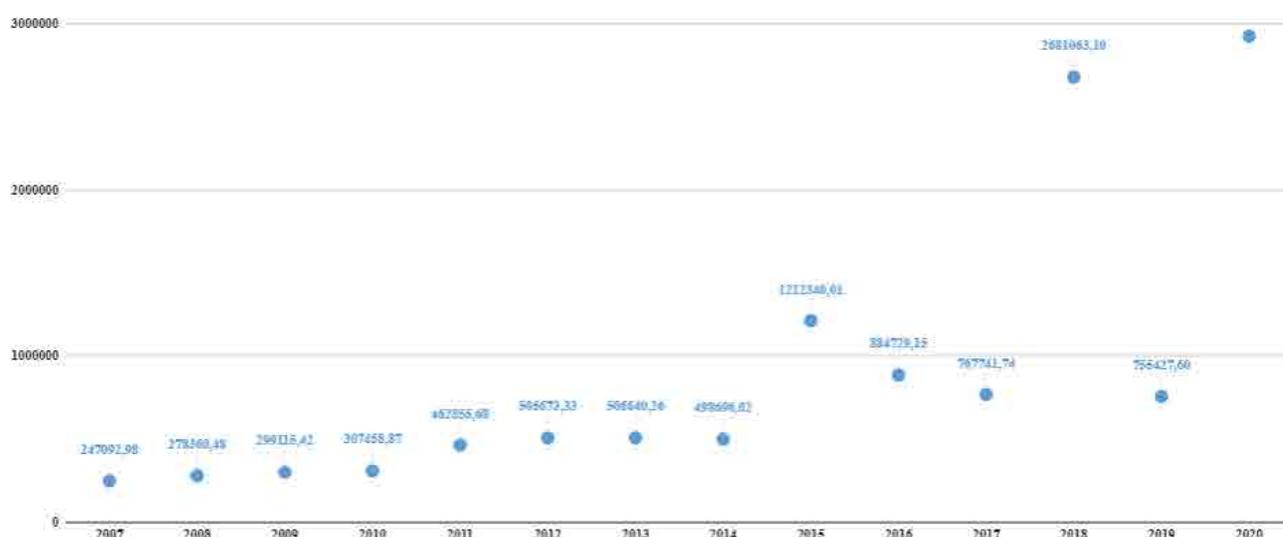
Já no que diz respeito à divisão do restante do valor, os recursos são distribuídos de acordo com a votação do partido para a Câmara dos Deputados na última eleição (Parágrafo II, Art. 41-A, LPP), para o Fundo Partidário, e para o FEFC: 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (Parágrafos II, III e IV, Art. 16-D, LE). Na tabela 3, está exposta a distribuição entre os partidos no ano de 2020.

Tabela 3: Distribuição de recursos públicos aos partidos em 2020

Partido	FEFC	FP	FEFC + FP	% do Total de Dinheiro Público
PSL	199442419,81	98012132,11	297454551,92	10,36
PT	201297516,62	82278861,90	283576378,52	9,87
MDB (PMDB)	148253393,14	47481367,93	195734761,07	6,82
PSD	138872223,52	50082689,26	188954912,78	6,58
PP	140669215,02	47838038,68	188507253,7	6,56
PSDB	130452061,58	51281548,96	181733610,54	6,33
PL	117621670,45	45679871,3	163301541,75	5,69
DEM	120810759,08	40277908,53	161088667,61	5,61
PSB	109545178,16	47337223,68	156882401,84	5,46
REPUBLICANOS	100632561,34	43727270,5	144359831,84	5,03
PDT	103314544,11	40056877,32	143371421,43	4,99
PODEMOS	77968130,8	32544070,01	110512200,81	3,85
PSOL	40634516,5	25189064,72	65823581,22	2,29
PTB	46658777,07	18798199,7	65456976,77	2,28
SOLIDARIEDADE	46037917,83	18213453,74	64251371,57	2,24
NOVO	36564183,26	24888040,06	61452223,32	2,14
PROS	37187846,96	18982786,74	56170633,7	1,96
PATRI	35139355,52	21002710,9	56142066,42	1,95
CIDADANIA	35824724,42	15168290,1	50993014,52	1,78
PSC	33239786,22	16636388,62	49876174,84	1,74
PC do B	30941860,3	18892635,87	49834496,17	1,74
AVANTE	28121267,64	17381867,11	45503134,75	1,58
PV	20498922,01	15189044,1	35687966,11	1,24
REDE	28430214,66	0	28430214,66	0,99
PTC	9498596,58	0	9498596,58	0,33
PMN	5872173,76	0	5872173,76	0,20
DC	4025171,9	0	4025171,9	0,14
PCB	1233305,95	0	1233305,95	0,04
PCO	1233305,95	0	1233305,95	0,04
PMB	1233305,95	0	1233305,95	0,04
PRTB	1233305,95	0	1233305,95	0,04
PSTU	1233305,95	0	1233305,95	0,04
UP	1233305,95	0	1233305,95	0,04
PHS	0	0	0	0
PRP	0	0	0	0
TOTAL	2034954823,96	836940341,84	2871895165,80	100

No gráfico 2 abaixo, é possível observar o total de dinheiro público disponibilizado aos partidos políticos, de 2007 até 2020, com os valores atualizados pelo IPCA para 2020. Como se pode notar, em 2015, com a decisão do STF referente à proibição das doações empresariais, o valor do dinheiro público disponibilizado aos partidos passa da casa de um bilhão de reais.

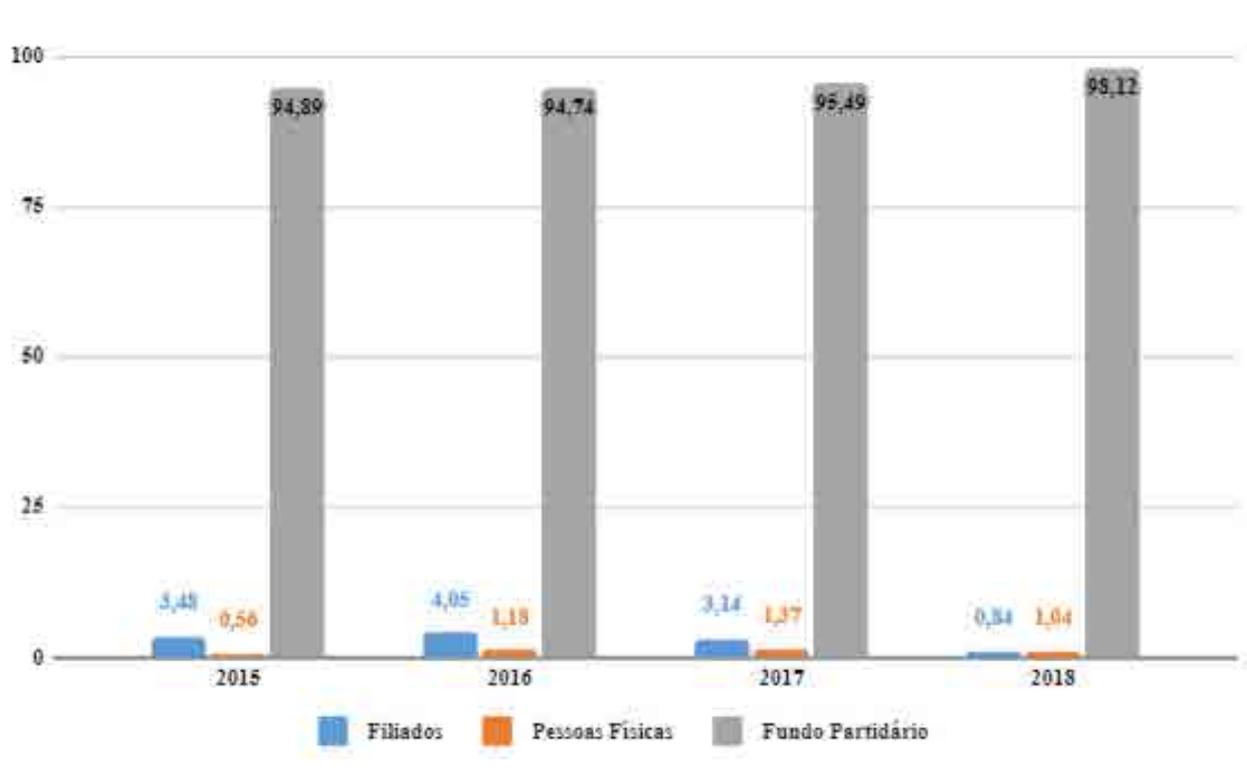
Gráfico 2: Dinheiro Público (Corrigido pela Inflação - IPCA), em mil reais



Fonte: TSE.

A partir da exposição destes dados, pode-se perguntar o que ele representa para os partidos políticos, em termos de seus respectivos orçamentos? A resposta é: basicamente tudo. O Fundo Partidário e, em 2018, o FEFC, representaram em média 95% dos orçamentos anuais dos partidos brasileiros no período de 2015 (após a proibição das doações empresariais) até 2018 (último ano da prestação de contas mais atualizada dos partidos brasileiros), quando analisados os dados de todas as legendas do país.

Gráfico 3: Evolução das fontes de receitas dos partidos brasileiros (%)



Fonte: TSE.

Comparando os dados expostos na tabela 2 e no gráfico 3, podemos observar que, em média, os recursos públicos (em especial o Fundo Partidário) representam mais de 75% dos orçamentos dos partidos brasileiros. Considerando as legendas individualmente e as médias de dependência de recursos públicos, apenas PCB, REPUBLICANOS, PSDB, PODEMOS, AVANTE, PMB, DC, PSTU, PRTB, REDE, PT, PCO e NOVO estavam abaixo do patamar de 76% dos orçamentos oriundos de recursos públicos. Os dados do gráfico 3 também demonstram a pouca participação dos filiados na arrecadação dos partidos. Na esteira da minirreforma política de

2017 (lei nº 13.488), os congressistas brasileiros aprovaram, além da criação do FEFC, a adoção de uma cláusula de desempenho para que partidos com resultados eleitorais pífios não tivessem acesso ao FP[2]. Passando a valer em 2018, 14 partidos não alcançaram o desempenho mínimo da cláusula: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC[3]. Se ao nível do sistema partidário, essas organizações, em conjunto, representaram apenas 5,45% do total do FP e FEFC distribuídos em 2018, ao nível individual, as receitas oriundas do FP e FEFC representaram, em média, 73% das receitas desses partidos. Sem essa possibilidade de recurso, a tendência

foi a debandada de parlamentares e as fusões partidárias[4].

No caso de outras democracias, como demonstra o trabalho de Poguntke et al (2016, p.664), os orçamentos partidários são, em média, 57,5% provenientes de fundos públicos. Os dados são apresentados a partir de estudo sobre 113 partidos em 19 países (PPDP – Political Party Database Project)[5]. Os países que mais se aproximam do Brasil neste quesito foram: Hungria (81,63%), Israel (81,24%) e Áustria (79,88%).

Efeitos do financiamento na competição política

Os recursos empregados em uma campanha possuem um efeito sobre o número de votos conquistados e no resultado final. Há uma regra geral: os candidatos que arrecadam e gastam mais possuem maior probabilidade de se eleger. Porém, essa relação varia de acordo com o cargo em disputa e a situação do candidato. Quanto mais importante o cargo, maior a diferença de recursos entre eleitos e não eleitos (Tabela 4). Candidatos à reeleição (incumbents), por sua vez, ao mesmo tempo em que costumam atrair mais recursos para suas campanhas, tendem a necessitar menos de recursos para vencer.

Tabela 4: Média das somas de campanha por eleitor

Eleição	Cargo	Não Eleito	Eleito	Diferença
2014	Deputado Estadual/ Distrital	0,02	0,20	0,18
	Deputado Federal	0,04	0,43	0,40
	Senador	0,66	2,66	2,00
	Governador	2,06	6,97	4,91
2018	Deputado Estadual/ Distrital	0,02	0,13	0,11
	Deputado Federal	0,04	0,37	0,33
	Senador	0,38	0,94	0,55
	Governador	0,69	1,74	1,05

Na Tabela 4 podemos perceber, além das diferenças de arrecadação por eleitor entre não eleitos e eleitos, que o volume de recursos entre 2014 e 2018 diminuiu nas campanhas eleitorais. Entre as duas eleições há uma redução de 38% dos gastos nas campanhas, o que também diminuiu a diferença entre eleitos e não eleitos. Isso se deve, além da proibição das doações empresariais, ao estabelecimento de um teto de gastos nas campanhas.

Para eleições municipais o teto foi estabelecido pelas leis nº 13.165/2015 e nº 13.878/2019 e considerou despesas realizadas nos pleitos anteriores (para o caso de 2016 o pleito de

2012, e para 2020 o pleito de 2016). A Lei nº 13.488/2017, por sua vez, estabeleceu limites fixos para o pleito nacional de 2018, expostos no Anexo 1.

Além do impacto sobre as chances eleitorais, os recursos públicos impactam também em outros âmbitos, como na organização dos partidos, no equilíbrio de poder intrapartidário e na competição entre essas organizações em nível de sistema. Em 1995, dois importantes pesquisadores do campo de partidos políticos, Richard Katz e Peter Mair, identificaram uma nova forma de organização dos partidos políticos na Europa, em um contexto de aumento da dependência dos partidos aos fundos públicos e distanciamento da sociedade. Os partidos políticos, vendo a filiação diminuir e aumentar a demanda de gastos com campanhas eleitorais mais profissionalizadas, tornaram-se mais dependentes dos recursos do Estado e passaram a atuar em conluio nas decisões sobre financiamento, dificultando a entrada de novos partidos no sistema. Por isso, esse novo tipo de partido foi batizado como “Cartel”. Para esses autores, os partidos políticos atuariam como um cartel em busca de acesso e manutenção dos recursos públicos. Os partidos teriam também uma organização mais localista, descentralizada e autônoma com relação ao nível nacional.

Por outro lado, a tese de cartelização não é consenso na literatura. Autores como Van Biezen e Kopecký (2017) encontraram uma relação positiva entre subsídios estatais e filiação partidária. Os recursos parecem estar auxiliando na manutenção de uma organização

institucionalizada e, de quebra, na sua relação com filiados. Susan Scarrow, em um estudo comparando 26 países europeus[6], identificou que o financiamento público impacta de forma diferente nos sistemas partidários e não produz necessariamente a cartelização. Os subsídios públicos sozinhos não parecem impactar na competição partidária, uma vez que os maiores partidos são aqueles que mais recebem recursos também de fontes privadas nos casos analisados. Ao contrário, assim como também aponta Casas-Zamora (2005), os subsídios públicos podem estar sendo um instrumento para diminuir o impacto do dinheiro privado sobre a política, auxiliando a estruturação dos partidos, ao invés de miná-los.

Como vimos no caso brasileiro, os recursos privados, de pessoa jurídica, não são mais permitidos, e o financiamento passa a ser majoritariamente público, tanto em termos eleitorais quanto na estrutura dos partidos. Em um contexto de crise fiscal no governo federal, cabe perguntar se é uma decisão racional a alocação de recursos públicos ao nível de mais de dois bilhões de reais aos partidos. Dado que as legendas possuem um número grande de filiados (cerca de 16 milhões de eleitores estão filiados a partidos políticos no Brasil), existem caminhos de arrecadação fora do Orçamento do Governo Federal, como o incentivo a pequenas doações de filiados e apoiadores, crowdfunding, e até mesmo possibilidades de financiamento público passando pelos cidadãos, oferecendo a opção que eles escolham quais partidos e causas financiar por meio de pequenas cotas.

O estabelecimento de teto de

campanhas teve o efeito de reduzir custos, posteriormente limites mais baixos devem manter essa tendência. No aspecto das doações, a legislação brasileira estabelece limites proporcionais (no caso de pessoas físicas até 10% dos rendimentos brutos no ano anterior). Esse critério acaba mantendo distorções entre doadores, a instituição de limites nominais fixos pode representar maior transparência no processo eleitoral e promover uma competição mais equilibrada.

REFERÊNCIAS

- BARBIERI, Catarina; RAMOS, Luciana. (coordenadoras). Democracia e Representação nas Eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero (relatório final). São Paulo: FGV Direito, 2019.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas: revista de ciências sociais*, v. 35, 2009.
- CASAS-ZAMORA, Kevin. *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Colchester, UK: ECPR Press, 2005
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory. *The Journal of Politics*, v. 25, n. 04, p. 790, 1963.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.
- KRAUSE, Silvana; KESTLER, Thomas. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer* xviii, nº4, 2017. Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, DF. N. 16 (jan./abr. 2015), p. 247-272, 2015.
- MANCUSO, Wagner Pralon. The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil's electoral financing model. *Bribery, Fraud, Cheating*, p. 121-144, 2020.
- MENDILOW, Jonathan; PHÉLIPPEAU, Eric (Ed.). *Handbook of political party funding*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos, 2009.
- POGUNTKE, Thomas et al. Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. *Party Politics*, v. 22, n. 6, p. 661-678, 2016.
- ROSE, Richard; MACKIE, Thomas T. Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations. In: LAWSON, K. & MERKL, P. (Ed.). *When Parties Fail*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- ROEDER, Karolina M. Dinheiro e organização: os sentidos das mudanças partidárias no Brasil (1996-2015). Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, 2020
- SCARROW, Susan E. Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?, *West European Politics*, 29:4, 619-639, 2006.
- SCHAEFER, Bruno Marques. "As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização dos partidos brasileiros (2011-2015)". Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, 2018.

SMULDERS, Jef; MADDENS, Bart. Spending Levels of Political Parties: An Explanation Based on a Multilevel Analysis. *Government and Opposition*, p. 1-26, 2017.

VAN BIEZEN, Ingrid; KOPECKY, Petr. The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies. *Party Politics*, v. 20, n. 2, p. 170-182, 2014.

[1] <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>, acesso em 02 de março de 2021.

[2] A partir de 2019, só teriam acesso aos recursos do FP os partidos que conseguirem, nas eleições de 2018, pelo menos 1,5% dos votos para a Câmara, distribuídos em 9 estados e com mínimo de 1% dos votos em cada um deles. Esses percentuais sobem gradativamente até 2031, quando serão exigidos 3% dos votos válidos para a Câmara, distribuídos em 9 estados e com 2% dos votos válidos em cada um deles, na eleição de 2030. Mesmo que não atinjam esses índices, os partidos poderão se beneficiar se elegerem, por exemplo, 9 deputados em 9 estados, na eleição de 2018, ou 15 deputados em 9 estados, na eleição de 2030. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/542608-eleicoes-deste-ano-trazem-clausulas-de-desempenho-para-candidatos-e-partidos/>, acesso em 07 de março de 2021.

[3] <https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>, acesso em 07 de março de 2021.

[4] O PPL foi incorporado ao PCdoB, PHS ao PODEMOS e o PRP ao PATRI. Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/incorporacao-e-fusao-de-partidos-politicos-voce-conhece-a-diferenca>, acesso em 17 de fevereiro de 2020.

[5] Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

[6] França, Reino Unido, Malta, Luxemburgo, Irlanda, Bélgica, Suíça, Portugal, Finlândia, Alemanha, Áustria, Itália, Noruega, Suécia, Grécia, Espanha, Dinamarca, Holanda, República Checa, Hungria, Eslováquia, Lituânia, Polónia, Letónia e Eslovêni

Quem Somos

Nosso DNA é jovem e inquieto, alinhado com escolas modernas e pensamento político e social. Nossa missão é mudar o Brasil, mas não buscamos resultados a todo e qualquer custo, pelo contrário, acreditamos que o caminho é mais importante que a velocidade. Somos pessoas inspirando pessoas, co-criando ideias e ações acessíveis a todos os brasileiros

**Presidente Nacional
do Podemos e
Deputada Federal**



**Renata
Abreu**

Conselho Executivo



**Ricardo
Camargo**
Presidente



**Franz
Felipe**
Comunicação



**Pietro
Parronchi**
Inteligência
de Dados



**Nilson
Gonçalves**
Mandatários



**Ricardo
Calciolari**
Formação



**Guilherme
Fernandes**
Ideologia



**Felipe
Calabrez**
Pesquisa

Unidade São Paulo

Rua Francisco de
Morais, 329, Chácara
Santo Antônio,
São Paulo

Telefones

(11) 5184-1155
(11) 5181-1407

Site

www.fundacaopodemos.org.br

Redes sociais

Facebook: /fundacaopodemos

Instagram: @fundacaopodemos

LinkedIn: /fundação-podemos



www.fundacaopodemos.org.br