

POLÍTICA NO BRASIL

SÉRIE
CIDADANIA
E POLÍTICA

3



oficina municipal
escola de cidadania e gestão pública



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

HISTÓRIA DA FORMAÇÃO POLÍTICA DO BRASIL **HELIO CANNONE** |
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E GOVERNABILIDADE NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO **FABIANO SANTOS** | CULTURA POLÍTICA
BRASILEIRA **CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH** | SISTEMA
ELEITORAL BRASILEIRO **LEANDRO CONSENTINO** | OS DILEMAS DA
REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: A EFETIVIDADE E A PANACEIA
IMAGINÁRIA **JOÃO PAULO S. L. VIANA MARCIO CUNHA CARLOMAGNO**

Política no Brasil

História da Formação Política do Brasil

Helio Cannone

Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo

Fabiano Santos

Cultura Política Brasileira

Christian Edward Cyril Lynch

Sistema Eleitoral Brasileiro

Leandro Consentino

Os Dilemas da Reforma Política no Brasil: entre a Efetividade e a Panaceia Imaginária

João Paulo S. L. Viana

Marcio Cunha Carlomagno



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

3



TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL
Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros
CEP: 05420-030 – São Paulo – SP
Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br
www.oficinamunicipal.org.br

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Organizadores

José Mario Brasiliense Carneiro
Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos
Raphael Borella
Eder dos Santos Brito

Revisão

Paulo Kaiser

Projeto gráfico, diagramação e capa

studiobepea.com

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

Apresentação

A Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, apresenta a segunda edição revisada do livro *Política no Brasil*, uma obra da *Série Cidadania e Política*. Esta Série tem como objetivo contribuir com a formação política e com a efetiva participação dos cidadãos nas instâncias democráticas, em especial, em nível Municipal. A presente obra é o terceiro volume da Série e por isso se propõe contextualizar os conceitos apresentados nos volumes anteriores no processo histórico vivido no Brasil, nas dimensões social e política. Esta contextualização é fundamental para auxiliar os leitores a terem uma compreensão prática da política retratada pelos órgãos de imprensa e redes sociais, muitas vezes confusos e imprecisos.

Vale recordar que os princípios gerais do regime democrático foram tratados no primeiro volume da *Série Cidadania e Política* e, no segundo volume, foram aprofundados numa leitura sobre acurada sobre a divisão de Poderes. Como dito anteriormente, as chamadas revoluções liberais do século XVIII, passaram a fundamentar o Estado de Direito e a Democracia em todo mundo ocidental, chegando ao nosso território. Este terceiro volume da Série se inicia com um artigo de Helio Cannone trazendo uma visão abrangente da história da formação política do Brasil. Como se sabe, nossa história política é muitas vezes ignorada pelos cidadãos como se fosse pouco importante conhecer de onde viemos para entender o momento presente. Infelizmente esta percepção é incorreta e contribui para a crise das instituições e para o surgimento de falsas lideranças com perfil populista. Além disso, sem clareza

sobre o passado é praticamente impossível desenhar projetos para o futuro político do país.

Em seguida, o artigo do destacado cientista político Fabiano Santos apresenta uma visão abrangente das instituições políticas brasileiras, com suas deficiências e fortalezas. Santos oferece ao leitor, em poucas páginas, a possibilidade de entender os principais percursos por meio das quais o sistema político brasileiro vem se desenhando em um processo dinâmico envolvendo uma ampla diversidade de instituições e forças políticas. Em seguida trazemos uma investigação sobre a cultura política brasileira que, como se costuma dizer, não é um tema para amadores. O artigo de autoria de Christian Lynch nos permite entender a forma como as instituições são interpretadas pelos atores que as operam mais diretamente e pelo imaginário do povo brasileiro. O desafio de compreender a democracia brasileira atual passa por esta leitura abrangente e interdisciplinar de nossa história e nossos costumes.

Por fim, dois temas fundamentais são analisados nos artigos que concluem o livro, o Sistema Eleitoral brasileiro, explorado na sua complexidade e permanente mutação por Leandro Consentino, e o tema da sempre necessária Reforma Política, que é destrinchada com o olhar crítico de João Paulo S. L. Viana e Márcio Cunha Carlomagno. Vale recordar que no contexto da parceria entre a Oficina Municipal e a Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, o Sistema Partidário e o Sistema Eleitoral, são questões permanentes de nossos cursos e publicações, ao lado do tema do Federalismo. Estas questões estruturais da arquitetura do Estado brasileiro são objetos centrais das reformas políticas muitas vezes frustrantes e incompletas. Por isso mesmo, devem estar sempre presentes nas nossas atividades voltadas ao fortalecimento dos Municípios.

Cabe a nós concluir esta breve apresentação com um profundo agradecimento aos autores e autoras, já nominadas, por este belo conjunto de artigos. É também oportuno reconhecer o excelente trabalho da equipe editorial que tornou possível esta segunda edição, revisada e ampliada, da Série Cidania e Política nas pessoas de Raphael Borella, Eder Brito, Gustavo Adolfo Santos, Lidianne Souza Santos, Sophia Veronesi, Olívia Dórea e Ana Luisa Scudeler Martino. Vale destacar o belo esforço que este grupo de colegas e amigos fizeram ao redesenhar a sequência de temas de cada um dos volumes e revisar o excelente material recebido dos autores para garantir coesão, unidade e harmonia ao conjunto da obra.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos o apoio da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) que, há mais de duas décadas, tem viabilizado a oferta de cursos e a edição de livros numa estreita parceria institucional com a Oficina Municipal. Vale mencionar que, desde 2020, graças a este precioso apoio da KAS, a Oficina Municipal adentrou com coragem no mundo online e, a cada ano, cerca de quatro mil pessoas têm acessado os conteúdos produzidos por esta fecunda parceria. A cooperação permanente com os colegas da KAS-Brasil, sediada no Rio de Janeiro, tem produzido sinergias nos campos editorial, científico e administrativo, fundamentais para os progressos da Oficina Municipal (OM). Enfim, são incontáveis os impactos positivos da atuação dos cidadãos, políticos e gestores públicos municipais que passam pelos nossos Programas e constituem, juntamente com nossos professores, esta bela história da família OM-KAS.

Esperamos que a leitura destes artigos possa servir como um estímulo para reflexão permanente e aprofundada sobre a política e, sobretudo, possa impulsionar a par-

ticipação democrática dos nossos leitores e leitoras nas instâncias da vida social e política que nos rodeiam.

Setembro de 2024

José Mario Brasiliense Carneiro

Fundador da Oficina Municipal

Sumário

História da Formação Política do Brasil Helio Cannone	09
Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo Fabiano Santos	33
Cultura Política Brasileira Christian Edward Cyril Lynch	51
Sistema Eleitoral Brasileiro Leandro Consentino	71
Os Dilemas da Reforma Política no Brasil: entre a Efetividade e a Panaceia Imaginária João Paulo S. L. Viana Marcio Cunha Carlomagno	89

História da Formação Política do Brasil

Helio Cannone¹

1. Introdução

“O Brasil não é para principiantes.” Esta frase, atribuída ao compositor Antônio Carlos Jobim, embora de caráter jocoso, carrega verdade em si. De fato, nosso país é difícil de entender, mesmo por aqueles que aqui nasceram e/ou viveram a maior parte de sua vida. Tratando especificamente da história de nossa formação política, a questão nem de longe fica mais fácil. Marcada por mudanças de regime, instabilidades políticas, Estado de exceção e ditaduras, a história política do Brasil precisa ser vista com cuidado para ser compreendida. Neste texto não conseguiríamos esgotar todos os temas e questões que transpassam nosso processo político. Abordaremos, então, as principais linhas e pontos-chave dos regimes, das tentativas de estabilidade e formação de políticas públicas no Brasil. Deste modo, esperamos que o leitor termine o texto mais informado do que no início de sua leitura e também mais engajado em se aprofundar no entendimento dos eventuais problemas brasileiros que ele seja capaz de identificar.

2. A formação e a consolidação do Estado brasileiro: os anos do Império

Um Estado nacional está sempre mudando, deste modo, podemos afirmar que ele está sempre em formação. Porém existem momentos-chave de consolidação que marcam todo o processo histórico posterior. No Brasil, só se pode falar de um Estado propriamente dito após

1. Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e mestre em Ciência política pela mesma instituição, também é Bacharel e Licenciado em História na PUC-Rio. Atualmente é professor Substituto de Ciência política da UFBA, onde também realiza pós-doutorado, com bolsa PDJ concedida pelo CNPq. Tem experiência nas áreas de História Política do Brasil República, Pensamento Político Brasileiro e Estudos de Ideologia

nossa independência, em 1822. Ao mesmo tempo, podemos marcar a vinda da Corte portuguesa para este lado do Oceano Atlântico em 1808 como um primeiro marco de centralização administrativa na antiga América portuguesa. Embora exista em nosso imaginário uma ideia de movimentos anteriores como de caráter patriótico ou nacionalista, o sentimento de pertencimento a uma unidade nacional brasileira só surge mesmo no Século 19. Antes disso, as identidades mobilizadas eram de tipo regional e o pertencimento era mais à província do que a um Brasil que nem sequer existia.

A farta literatura produzida por historiadores e cientistas políticos indica que movimentos como a Insurreição Pernambucana (1645-1654), as Conjurações Mineira (1789) e Baiana (1798-1799) e tantos outros que a ela se seguiram eram movimentos locais de revolta. Bernardo Ricupero realiza uma análise comparativa de nosso caso com o restante da América Latina para destacar que os colonos não possuíam o “instrumental mental” (RICUPERO, 2004, p. 33) necessário para se pensarem enquanto nação. Mesmo do ponto estritamente administrativo, é preciso lembrar que, assim como nas então colônias espanholas, a América Portuguesa era dividida em estruturas diferentes. Desde 1621, havia uma divisão formal entre o Estado do Maranhão e o Estado do Brasil. Por sua vez, as províncias que compunham estas estruturas desenvolveram identidades ligadas às suas realidades locais.

Se no caso espanhol, as colônias resultaram em diversas repúblicas (RICUPERO, 2004; MATTOS, 2004), a presença da Corte lusa em suas colônias explica em boa parte o fato de a emancipação política ter resultado em um só país na antiga América Portuguesa. Neste contexto, “[...] o nascente patriotismo americano aparece principalmente em nível regional, não sendo provavelmente muito diferente de outros localismos ibéricos, como catalães, aragoneses etc.” (RICUPERO, 2004, p. 31). Ilmar Mattos propõe que o ponto de referência dos Construtores do Brasil seria a herança do reformismo ilustrado português,

tendo no Marquês de Pombal sua personificação. Nos anos seguintes, a percepção de que o caminho ideal para o Brasil deveria ser direcionado por um Estado forte, com divisão político-administrativa unitarista e com controle da economia, passaria a caracterizar durante o Império o Partido Conservador, ou Saquarema.

Como aponta Christian Lynch (2007), foi neste espírito que tivemos os debates em torno de nossa primeira Constituição. Os conservadores – conhecidos então como “coimbrões” por causa de sua formação na Universidade de Coimbra, em Portugal – defendiam um modelo herdado pelo despotismo esclarecido português, com autoridade monárquica forte e organização da Nação pela burocracia. Já os liberais – então conhecidos como “brasilienses” – eram os proprietários de terra que se identificavam como a própria sociedade brasileira, defendendo um modelo federativo que os desse maior esfera de atuação em suas províncias, além de preferirem um modelo de Monarquia no qual o parlamento fosse forte. O resultado foi a Constituição de 1824, outorgada em 25 de março daquele ano. O texto final da carta era mais próximo do defendidos pelos conservadores, com centralização de poderes no executivo, embora formalmente ela definisse o regime como uma Monarquia parlamentar e constitucional, como queriam os liberais.

Uma inovação de nossa primeira Constituição foi o estabelecimento de um quarto poder, o moderador. Tendo como seu chefe o imperador, ele lhe dava direito de veto das políticas e de dissolução da Câmara. Um ponto curioso é que, quando pensado pelo jurista suíço Benjamin Constant, o poder moderador pretendia limitar a ação dos demais poderes, dando-lhes equilíbrio. No entanto, no Brasil ele teve efeito inverso e centralizou poderes no imperador.

O reinado de dom Pedro I foi marcado por instabilidade política e tentativas de separação. Um dos movimentos foi, inclusive, bem-sucedido: a província da Cisplatina declarou independência em 1828 e atualmente é um de nossos países vizinhos, o Uruguai. Não aguentando

a forte oposição parlamentar e da imprensa, somada a uma crise de sucessão dinástica em Portugal, no dia 7 de abril de 1831 o imperador abdicou em nome de seu filho Pedro de Alcântara, então com 5 anos de idade.

Por causa da idade do sucessor no trono, a Constituição exigia que o executivo fosse administrado por regentes até que ele completasse 21 anos. Esta fase de nossa história, conhecida como Período Regencial (1831-1840), não representou a estabilidade política. Segundo José Murilo de Carvalho (2012), foi justamente o contrário. Dado o vácuo de poder gerado pela volta de dom Pedro para Portugal, a soberania passou a ser disputada pelos distintos grupos dos liberais e conservadores do século 19. Embora não existissem partidos políticos formalmente antes de 1837, os distintos grupos (“liberais exaltados”, “liberais moderados” e “conservadores”) disputavam a coordenação da política nacional.

Além de muitas revoltas e movimentos separatistas – como o a Farroupilha, a Revolta dos Malês, a Balaiada, a Cabanagem e a Sabinada –, o país teve duas regências trinas de caráter liberal e uma regência una, a do Padre Diogo Antônio Feijó, que pode ser considerada uma experiência republicana à época, tal como aponta Marcello Basile (2004). Este período de hegemonia liberal foi marcado pela aprovação do Ato Adicional de 1834, que descentralizava os poderes e conferia maior liberdade às províncias. Como consequência, houve o aumento na instabilidade política e nas tensões entre grupos locais.

Na gestão de Feijó, empreenderam-se reformas significativas, como a ampliação dos poderes do legislativo e a liberdade de imprensa. No entanto, ele foi incapaz de conter as conturbações sociais e os fortes movimentos separatistas. Com a sua renúncia, em 1837, assumiu o regente Araújo Lima, conservador que mudou a interpretação do Ato Adicional e retomou a centralização administrativa do país em torno da União. Este movimento ficou conhecido como “regresso”. Descontentes com sua retirada do poder, os liberais organizaram em julho de 1840 o “golpe da maioria”, que coroou dom Pedro II com

apenas 14 anos. Embora tenha sido levado ao poder pelos liberais, eles ficam pouco tempo no governo e o imperador conclamou alguns meses depois os conservadores para formar o gabinete.

Foi durante o Segundo Reinado (1840-1889) que o Brasil conseguiu conquistar a estabilidade política como um país independente. Com poucas idas e vindas, houve a permanência do partido conservador, ou “Saquarema”, no poder até por volta da década de 1860, o que fez com que o período ficasse conhecido como “tempo saquarema”. Por causa da rotinização das atividades políticas por dentro das instituições, este período experimentou crescimentos econômico, urbano e demográfico, além da criação de instituições públicas – como o Instituto Histórico Geográfico Brasileiro e a Academia Imperial de Belas Artes.

Na política, o Segundo Reinado funcionou como uma monarquia constitucional bipartidária (com os partidos liberal e conservador), cujo presidente do conselho de ministros – cargo que equivalente ao de primeiro-ministro na Monarquia inglesa – era escolhido por eleições regulares, na qual se retirava uma lista tríplice e cabia ao imperador indicar quem ocuparia o cargo. As eleições ocorriam em duas instâncias e havia critério de renda para o cadastramento eleitoral, e também não era permitido o voto às mulheres e aos menores de 25 anos. Em 1881, ocorreu uma revisão do Código Eleitoral, chamado de Lei Saraiva, dando fim ao voto em duas instâncias. No entanto, passou-se a proibir o voto aos analfabetos e aumentou-se a burocracia para o alistamento eleitoral. Como efeito, em dados trazidos por José Murilo de Carvalho (2012), o eleitorado caiu de 11% para 1% da população nacional. Durante o Segundo Reinado, o poder moderador, exercido pelo imperador, funcionava como um mediador dos partidos, além de ser um instrumento pelo qual dom Pedro II fazia política junto com seus ministros. Diferentemente das pretensões absolutistas de seu pai, havia no geral respeito ao lugar de monarca constitucional.

Neste período, tomaram corpo movimentos que

demandavam o fim de uma das maiores máculas de nossa formação social: o trabalho escravo. Esta questão acabou por progredir nas instituições por meio de um projeto do Partido Conservador, de abolir a escravidão aos poucos, de modo a evitar convulsões sociais. Segundo o historiador Sidney Chaloub (2012), a Lei Rio Branco, de 1871, mais conhecida como Lei do Ventre Livre, teria sido o grande passo para encerrar de vez a reprodução da escravidão. Somando-se pressões de movimentos sociais pela abolição (tendo como alguns protagonistas José do Patrocínio, Luiz Gama e os irmãos André e Antônio Rebouças), pressão internacional (sobretudo da Inglaterra e seu embargo ao tráfico negreiro) e disputas parlamentares (como as articulações feitas por Joaquim Nabuco), a escravidão caiu de vez em 1888. No ano seguinte, foi-se junto o Império, com o golpe da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

Embora seja tentador associarmos o fim da escravidão à queda do Império, esta relação não é automática. Segundo Christian Lynch (2018), a Monarquia não era posta em xeque pela maioria dos atores políticos antes de 1889. Para o cientista político, é fundamental observar que a Lei Saraiva enfraqueceu as lideranças dos partidos e trouxe instabilidade institucional, além disso, princesa Isabel era vista como excessivamente religiosa pela classe política e pela sociedade, enquanto seu marido, o conde d'Eu também era uma figura impopular. Entretanto, não se cogitava uma transição para a República antes da morte do imperador. No último gabinete do Império (do Visconde do Ouro Preto), já haviam sido tomadas medidas que indicavam uma abertura do regime, como o fim da vitaliciedade do Senado, liberdade de culto, sufrágio universal e descentralização administrativa.

Na interpretação de Lynch (2018), a proclamação da República teria se dado por causa da escalada da questão militar, desde que esta corporação ganhou protagonismo com a Guerra do Paraguai (1864-1870) e passou a se sentir desprestigiada por parte do Império. Além disso, as reformas do visconde de Ouro Preto pretendiam

descentralizar também o exército, dando funções suas à guarda nacional. Assim, republicanos como Quintino Bocaiúva e Benjamin Constant de Araújo juntaram-se aos militares e levaram à frente o movimento de destituição do Imperador e de proclamação da república. Sobre o evento, ficou célebre um artigo publicado no jornal Diário Popular em 18 de novembro de 1889. O texto foi escrito por Aristides Lobo, republicano histórico que comemorava o evento, mas chamava a atenção para a ausência de participação popular no processo, assim como seu protagonismo militar:

Eu quisera poder dar a esta data a denominação seguinte: 15 de Novembro, primeiro ano de República; mas não posso infelizmente fazê-lo. O que se fez é um degrau, talvez nem tanto, para o advento da grande era.

Em todo o caso, o que está feito pode ser muito, se os homens que vão tomar a responsabilidade do poder tiverem juízo, patriotismo e sincero amor à liberdade.

Como trabalho de saneamento, a obra é edificante. Por ora, a cor do Governo é puramente militar, e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula.

O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava.

Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada. (LOBO, 1889)

3. A Primeira República

Instaurada a República, primeiramente se estabeleceu um governo provisório para, logo em 1891, ser posto em prática algo comum a todas as transições de regime de nossa história política: a elaboração de uma nova Constituição. A carta da Primeira República tinha diferenças significativas com sua antecessora: extinguiu-se o poder moderador, o Brasil passava a ser uma República federativa com larga autonomia de seus entes e voto di-

reto para presidente da República em mandato de quatro anos, além da separação formal entre Igreja e Estado. Os partidos políticos que se estabeleceram eram estaduais, o que marcava outra mudança importante com o Império. O grande protagonista da feitura do documento era o jurista liberal Rui Barbosa, que não escondia que a grande inspiração era a Constituição dos Estados Unidos. Por isso, adotamos o sistema de governo presidencialista e de administração federativa dos agora estados brasileiros. O nome oficial do país também não escondia as afinidades dos atores políticos que elaboraram a carta, de 1889 a 1968 nos chamávamos Estados Unidos do Brasil.

Na legislação eleitoral, a grande novidade foi a diminuição da idade dos eleitores de 25 para 21 anos. Nesta esfera, a Primeira República é lembrada em nosso imaginário como um período marcado por fraudes e pouca participação política. Infelizmente, a lembrança não é injusta. No entanto, é importante mencionar que a democracia liberal, tal como a entendemos atualmente, é um regime muito novo no tempo, tornando-se um padrão mundial apenas no pós-guerra, não só no Brasil como no Ocidente (JUDT, 2007). O regime que vivíamos entre 1889 e 1930 se enquadra no que Christian Lynch (2014) chama de “momento oligárquico”. Nele, embora já existisse certa abertura do sistema político, esta era feita por representação, definida por um critério de elites políticas que governavam sem a participação direta dos demais setores sociais.

Uma característica do regime que expressa um pouco disto é o coronelismo, estudado pelo clássico *Coronelismo, inchada e voto*, de Victor Nunes Leal (1976). Por causa do federalismo amplo adotado pela Constituição, abriu-se espaço para disputas dos mandonismos locais do vasto território brasileiro, que acabavam por garantir sua posição de poder ao controlar os votos na sua esfera de poder: era o “voto de cabresto”. Em nível federal, isso se manifestava pela política dos governadores, implementada durante o governo Campos Sales (1898-1902). Neste acordo, a União garantia concessões e alto grau de

liberdade para as políticas regionais e, em troca, as elites locais garantiam pelos meios que julgassem necessários a eleição dos candidatos indicados para presidente.

É importante termos em mente que fraudes e meios pouco ortodoxos de garantir eleições eram práticas rotineiras naquele sistema e praticados, senão por todos, pela maioria dos candidatos. No entanto, isto não significa que não havia transição de poder ou conflito político. A construção das candidaturas dependia de negociações, que, naquele período, eram feitas entre as principais elites regionais (VISCARDI, 2012). Isto fica demonstrado pela necessidade de arranjos como a política dos governadores e os acordos de alternância do poder entre Minas Gerais e São Paulo, que ficaram conhecidos como “política do café com leite”. Ao mesmo tempo, candidaturas de engajamento *anti-establishment* também ocorreram, como o caso da Campanha Civilista, de Rui Barbosa, em 1910.

Desde a instauração do regime republicano, ele precisou lidar com contestações sociais contrárias ao regime, tal como a Revolta de Canudos (1896-1897) e, durante o projeto de modernização da capital encampado por Rodrigues Alves, a Revolta da Vacina (1904). No entanto, com o passar do tempo, as convulsões sociais foram aumentando, assim como a crítica ao modelo do regime por intelectuais, artistas e atores aliados da participação política. Algumas expressões disso foram a greve geral de 1917, a força que o movimento modernista ganhara desde a semana de arte moderna de 1922 e os levantes tenentistas que tomaram algumas cidades do país nos últimos anos da Primeira República.

Segundo o cientista político Jairo Nicolau (2012), apenas 5% da população votava em 1912. Nas eleições presenciais ocorridas dois anos antes, o número que efetivamente votou caíra para 2%. Em um período no qual já existia a demanda por participação e reivindicações de políticas sociais de grupos que não se sentiam atendidos, isto teria efeito. Um dos principais movimentos que se construíram neste sentido foi o tenentismo, que levava

este nome por ser composto do baixo oficialato do Exército. Um dos participantes destas agitações nos legou um livro de interpretação sobre elas: em *O sentido do tenentismo* (1976), Virgínio Santa Rosa demonstra que a visão que o movimento tinha sobre si mesmo era de que ele expressava uma reivindicação de setores da classe média por aumento de participação e representação políticas. Segundo ele, o sistema não dava brechas para isso ser feito de maneira pacífica e, por isso, pegou-se em arma. Outras reivindicações eram centralização administrativa que tirasse força das elites regionais e políticas públicas de educação, além de mudanças na legislação eleitoral que evitassem as fraudes sistemáticas.

Como se não bastasse a questão política, o nosso modelo econômico era dependente da compra de café norte-americano, o que ficou profundamente afetado pela crise 1929. Isto forçou os paulistas a indicar outro político de seu estado, Washington Luís, em vez de um mineiro passa a sucessão presidencial, o que abriu uma crise. Lançado candidato para presidente e derrotado pelo candidato da situação, Getúlio Vargas, junto com os tenentes e membros descontentes da classe política, instaurou um processo de ruptura institucional que ficou conhecido como Revolução de 1930.

4. Os anos de Getúlio Vargas no poder

Posto no cargo de presidente da República em 1930, Getúlio Vargas governou ininterruptamente por 15 anos, além de voltar eleito em 1951. Embora tenhamos o costume de tratar sua gestão em bloco, ela pode ser dividida em algumas fases: governo provisório (1930-1934), governo constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945). Entre as principais medidas adotadas de imediato estavam a centralização da máquina pública, a nacionalização de políticas públicas de saúde e educação e outras mais polêmicas, como a substituição dos governadores dos estados por interventores federais. Isto foi um dos motivos que geraram a conhecida Revolução Constitucionalista de São Paulo, que reivindicava a indicação de

um paulista para o cargo e a convocação de uma assembleia constituinte. Embora derrotado, o Estado de São Paulo foi vitorioso nesta proposta.

A Constituição de 1934 era a terceira de nosso país e foi a mais curta, durando apenas até 1937. Dentre suas principais inovações estavam a adoção de algumas pautas dos movimentos que ajudaram Vargas a chegar ao poder, como a criação da Justiça Eleitoral. Nesta questão, mudanças significativas já haviam sido adotadas desde o Código Eleitoral de 1932. Com o documento, foi explicitamente permitido o voto às mulheres, a idade exigida diminuiu para 18 anos e o voto passou a ser obrigatório, com sanções para os que não exercessem o direito. Também se passou a adotar o voto proporcional para as eleições legislativas, diferente do modelo majoritário por distritos da Primeira República.

A questão trabalhista foi um dos marcos de Vargas e um dos pilares da construção de sua imagem e de sua popularidade, tal como ressalta o historiador Jorge Ferreira (2005). A principal contribuição do presidente neste sentido foi a de consolidar e tornar política nacional legislações trabalhistas que já vinham sendo adotadas por alguns estados como fruto de negociação entre patrões e sindicatos (VIANNA, 1999). Foi neste período que se criou também a Justiça do trabalho, além das férias remuneradas e a garantia de folga semanal.

Esta ênfase na questão trabalhista não foi característica desta fase do governo Vargas, mas de sua gestão como um todo, sendo no Estado Novo transformada em verdadeira política pública de propaganda. A aposta em sua personalidade carismática e a construção de sua figura como o “pai dos pobres” foi uma das estratégias do Estado Novo para garantir a popularidade do ditador, além de garantir o apoio às suas políticas.

A breve duração do período constitucional do governo Vargas se devia, de um lado, ao excesso de centralização que sua gestão representava, dando pouca ação ao legislativo. De outro, aquele era um período que é ressaltado pelos historiadores (GOMES, 2005; FERREIRA,

2005) como de crise internacional do modelo liberal do século 19. Do mesmo modo, a ideia de que a democracia era uma forma de governo eficiente estava igualmente em baixa. Isto deu origem no século 20 a distintas alternativas para este modelo, tais como o fascismo europeu e o comunismo bolchevique. No Brasil, não foi diferente, após uma tentativa malsucedida de levante comunista em 1935, criou-se o clima perfeito para que houvesse um autogolpe dois anos depois. Usou-se como ensejo uma carta falsa sobre um plano de dominação comunista supostamente em curso (o chamado Plano Cohen) para decretar o Estado de sítio e fechar o Congresso Nacional.

É curioso que, do ponto de vista da imagem que tinha de si mesmo, o Estado Novo tentava se construir como um “meio-termo” entre dois outros modelos políticos de sua época. Em O estado autoritário e a realidade nacional, o ideólogo do regime Antônio José de Azevedo Amaral (1981) definia este tipo de gestão e organização políticas como uma forma tipicamente brasileira de propor uma alternativa à democracia liberal que não apresentasse os excessos dos modelos totalitários, tais como o comunismo e o fascismo. Concordemos ou não com esta narrativa, é importante sabermos que esta era a imagem que o Estado Novo fazia de si. O que é inegável é que foi um período autoritário, de repressão política, censura, tortura e centralização na figura do executivo federal de todas as políticas públicas geridas.

Na gestão de política econômica, o Estado Novo foi igualmente centralizador e antiliberal, com uma enfática interferência do Estado na economia. Buscando substituir a pauta brasileira de importações e exportações, a fim de se diversificar em direção à industrialização, deu-se protagonismo a setores de infraestrutura, como o de bens de capital. Tal como chama a atenção o cientista político Carlos Pinho (2019), o período foi marcado pela criação de órgãos de centralização e planejamento econômico, principalmente o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ligado diretamente ao presidente da república e responsável pela alocação de recursos

públicos e privados dentro do projeto do Estado, além de produzir relatórios de otimização do planejamento econômico e treinamento de pessoal. Com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados (EUA, Inglaterra e França), ficava cada vez mais difícil sustentar uma ditadura no país. Rearticulada, a oposição liberal lançou em 1943 um documento que ficou conhecido como Manifesto dos mineiros, demandando a volta da democracia. Em 1945, com a vitória do bloco aliado, o sentimento de que era preciso retomar a democracia ganhava cada vez mais força. Assim, em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto por um grupo composto por seu próprio ministro da guerra – Eurico Gaspar Dutra – e convocaram-se eleições para presidente da República para dezembro do mesmo ano. O país finalmente se abria para a democracia.

5. A República de 1946 e a democratização do Brasil

A República de 1946 tem no seu nome a marca de mais uma Constituição, promulgada naquela data. Os 18 anos de democracia que o Brasil teve depois da Era Vargas por vezes ganham o apelido de “intervalo democrático”. Afinal, o período é comprimido de um lado pelo Estado Novo e do outro pelo Regime Militar. Outro nome que aparece na bibliografia é República Populista (WEFFORT, 1978; FAUSTO, 2004; DEMIER, 2013), termo que visa enfatizar certo legado da Era Vargas para a nossa história política, com políticas econômicas que visavam a popularidade imediata e as tentativas dos presidentes da República de se construírem como figuras ligadas aos interesses dos trabalhadores, a partir do apelo ao seu carisma e à sua personalidade. Não pretendemos aqui entrar no longo debate sobre a validade ou não do conceito de populismo, que nos parece ter em si alguma verdade. No entanto, é importante ressaltarmos que ele surgiu naquele mesmo contexto, como uma forma de as elites políticas interpretarem um fenômeno em curso à época: a democratização e a formação da sociedade de massas.

A partir de dados trazidos pelo cientista político Jairo Nicolau (2012) e pelo sociólogo Adalberto Cardoso (2018), podemos usar a participação eleitoral como uma medida para medir o avanço da democracia no país. Se em 1933 votavam cerca 4% dos brasileiros, em 1945 o número chegou a 16,2%. Em 1946, ele passa para 26% da população adulta em idade de voto, chegando a 39% dela em 1962, o que representava pouco mais de 25% do total da população. O número de eleitores é baixo para os padrões do século 21, mas, se prestarmos atenção no processo no decorrer do tempo, percebemos que em menos de 30 anos a proporção do eleitorado na demografia brasileira subiu mais de seis vezes.

Este crescente e diversificado eleitorado forjou um modelo novo de competição pelo voto em nossa história política. Os candidatos não disputavam mais em grupos seletos de uma política fechada, como no regime aberto anterior – a Primeira República. Assim, os novos partidos nacionais criados – sendo os principais o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN) – tiveram que se adequar a esta nova lógica e os políticos que mais se destacaram foram os que conseguiram conciliar os tradicionais critérios de formação de coalizões com o apelo às massas que passavam a compor o eleitorado. Por isso, algumas das figuras de destaque no período foram o próprio Getúlio Vargas (PTB), que retornou eleito em 1951, Juscelino Kubitschek (PSD) e Carlos Lacerda (UDN), que embora não tenha chegado a ser presidente da república, certamente era um dos políticos mais populares da época e um dos mais lembrados liberais de nossa história recente.

Este período não foi imune aos conflitos políticos, embora representasse momentos de crescimento econômico e de abertura comercial do Brasil (tal como no governo JK) – este modelo herdou inflação, dívida externa e problemas no câmbio. Muitos deles ligados à realização de um antigo ideal brasileiro: a construção de uma nova capital, no centro do país, concretizada em 1960,

com Brasília. Os efeitos sociais logo foram sentidos e os governos posteriores não foram bem-sucedidos em conter a crise. Com a escalada do problema político, a crise econômica e os conflitos entre os governos e os militares, em um clima de guerra fria, o então presidente João Goulart foi retirado do poder em uma coalizão composta de militares e civis (muitos deles membros de oposição da classe política). O resultado, no entanto, não foi previsto por muitos apoiadores da ruptura institucional que ocorreu entre março e abril de 1964: 21 anos de regime militar, sem eleição direta para presidente da república.

6. Do regime militar à Nova República

O regime que se seguiu à República de 1946 é espinhoso e repleto de polêmicas que marcam até os dias atuais o imaginário tanto à esquerda quanto à direita no Brasil. Buscando não entrar em visões partidárias sobre o período, precisamos ressaltar que foram anos marcados de um lado por crescimento econômico e crença social em um Brasil grande e, de outro, por autoritarismo, centralização das decisões políticas, um bipartidarismo imposto pelos ciclos militares – entre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – e muita violência praticada pelo Estado e por alguns segmentos de resistência, como os grupos comunistas que apostaram na via armada (FICO, 2001; NAPOLITANO, 2014). Além disso, tivemos censura aos órgãos de comunicação, à cultura e à imprensa. Na economia, o modelo não foi duradouro e nos legou a chamada “década perdida” (ABREU, 1990), nos anos 1980, como resultado tanto das políticas adotadas quanto das duas crises do petróleo (1973 e 1979). Os efeitos para a inflação brasileira só seriam controlados com o Plano Real, em 1994.

A abertura política do Regime Militar foi diferente da de alguns outros países que passaram por regimes semelhantes no restante da América Latina (FICO, 2013). Por aqui, a transição não envolveu violência explícita ou retirada dos militares do poder por via armada, mas uma negociação dentro da classe política – apesar de a força

de movimentos da rua ter um peso inegável no processo. Com idas e vindas, o processo não foi linear, o que fica perceptível quando, após o bom resultado eleitoral do partido de oposição, o MDB, em eleições para o Senado em 1974, decidiu-se mudar a regra do jogo. Por meio de uma emenda constitucional, foi implementada em 1977 a eleição indireta para o Senado. De modo a garantir que a Arena não perdesse espaço nos Estados, estabeleceu-se que em anos que fossem eleitos dois senadores, um deles seria apontado por um colégio eleitoral para indicar o governador do Estado. Esta figura ficou conhecida à época como “senador biônico”.

Outro sinal da abertura foi a volta do pluripartidarismo, em 1979. A partir daí, começaram a se formar os partidos que constituiriam o sistema político brasileiro nos anos seguintes. Dentre eles, o PMDB, sua dissidência que daria origem ao PSDB, o PT e o PFL (atual DEM). Neste mesmo contexto de transição, um movimento que levantou os ânimos da sociedade civil foi o Diretas Já, que reivindicava eleições diretas para o sucessor de João Figueiredo na presidência da República. O movimento ganhou feição institucional na Emenda Dante de Oliveira, de 1984. Levando o nome do deputado que propôs a PEC, o projeto não foi aprovado pela pequena diferença de 22 votos.

A eleição seguinte não só foi indireta, mas o candidato escolhido faleceu antes de poder tomar posse. Para Carlos Fico (2013), este seria um dos marcos da frustração da sociedade civil com a transição. Em vez de Tancredo Neves, tivemos como presidente José Sarney, que permaneceu no cargo até 1990. Foi durante este regime que tivemos mais uma Assembleia Constituinte, desta vez a que daria origem à nossa atual carta constitucional. Curiosamente, três futuros presidentes da República foram deputados constituintes: Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Michel Temer (PMDB).

Conforme assinalam os cientistas políticos Andrei Koener e Lígia Barros de Freitas (2013), o processo político da constituinte foi marcado por conflitos. No Supremo

Tribunal Federal, os autores citam Márcio Moreira Alves como uma das vozes contra os “excessos” que a elaboração do novo texto envolveria. No Congresso, grupos que se identificavam mais à direita viam o processo como uma revisão da Constituição de 1967. Já os identificados à esquerda queriam que ela representasse uma ruptura radical. O resultado foi que a Constituição de 1988 não incorporou medidas como a jornada de trabalho de 40 horas semanais ou a reforma agrária, mas teve mudanças importantes quando comparadas às cartas anteriores, sobretudo com a de 1967. A partir dela, foram permitidos o direito de voto aos analfabetos e a permissão de registro para partidos autodeclarados comunistas. Embora autores políticos reunidos em torno do PT reclamassem dos limites da nova legislação, a partir de 1988 o racismo passou a ser um crime inafiançável, as terras indígenas foram delimitadas, garantiu-se a liberdade de expressão individual e da imprensa e estabeleceu-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que visava garantir saúde pública e gratuita a todos os cidadãos.

Nos anos seguintes, iniciou-se a rotinização das regras da nova república, mantendo instituições democráticas de maneira estável. Após Fernando Collor e Itamar Franco, tivemos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o primeiro presidente eleito diretamente a terminar seu mandato desde Juscelino Kubitschek (1956-1961). Dada sua popularidade, ele e seu partido se articularam para aprovar uma PEC que permitiu a reeleição para o cargo, favorecendo o próprio candidato, que ficou oito anos como presidente. Dentre seus legados, podemos citar desde o controle da situação econômica com o Plano real – ainda como Ministro da Fazenda Itamar Franco – e privatizações nas áreas de telecomunicações, energia e da mineradora Vale do Rio doce. Na política social, um programa de destaque foi o Bolsa Escola, cuja estrutura foi aproveitada e ampliada por governos posteriores no Bolsa Família.

Seguido do PSDB, era a vez de outro partido fruto da redemocratização chegar ao poder, o PT. Para o cientista

político André Singer (2009), a ascensão do “lulismo” se deve a um arranjo ideológico que mistura elementos de esquerda e de direita para diminuir a desigualdade sem ameaçar a ordem estabelecida. O escândalo do Mensalão em 2005 teria sido responsável por afastar os setores da classe média e alta do PT, mas ao mesmo tempo o partido foi capaz de capitanear uma base entre a população de baixíssima renda. De acordo com os cientistas políticos Fernando Limongi e Fernando Guarnieri (2015), as políticas sociais adotadas pelo PT são importantes para entender a mudança na base social e na geografia dos votos no partido. Os autores confirmam que há uma correlação forte entre pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e votos em Lula em 2006. Adotando o critério de análise por anos de escolaridade, os cientistas políticos chegam à conclusão de que o aumento de votos no PT pelos menos escolarizados é a continuação de uma tendência desde 1998. Contudo, a tendência se inverte nos mais escolarizados, entre 2002 e 2006, quando o partido perde eleitores neste segmento, enquanto o PSDB adquire novos nesta mesma faixa. A conclusão a que os pesquisadores chegam é que, a partir de 2006, ambos os partidos ganham bases sociais mais rígidas.

Mesmo após a crise dos escândalos de corrupção do Mensalão, o PT conseguiu eleger Dilma Rousseff para presidente, o que demonstrava a popularidade Lula e de suas políticas. Embora tenha tido sucesso a ponto de conseguir se reeleger, seu segundo governo seria marcado por escalada de conflitos e desgastes da política econômica. Somando-se isso aos problemas de escândalos de corrupção vindo da Operação Lava-Jato e a denúncia de “pedaladas fiscais”, abriram-se processos de impeachment contra Dilma Rousseff, o segundo a chegar ao ponto de destituir um presidente na Nova República. Assumindo seu vice-presidente, Michel Temer, a agenda político-econômica implementada seria diferente das dos governos anteriores, tal como demonstrado pela aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017, e a PEC do Teto de Gastos Públicos no mesmo ano.

As eleições do ano seguinte consagrariam as mudanças de rumo: o presidente eleito, Jair Bolsonaro, chegou ao cargo com uma agenda liberal em economia e conservadora em costumes, com a qual pretendia ser o inverso da experiência do PT no governo. Entretanto, o seu governo não concretizou agenda econômica nesse sentido, apesar da Reforma da Previdência em 2019. Após a Pandemia de COVID-19 o Estado foi obrigado a aumentar os gastos públicos, mesmo com o próprio presidente fez contantes falas que visavam diminuir o tamanho do problema, além de ter falas dúbias sobre a importância da vacinação contra o vírus. Seu governo também foi marcado pelas tensões com os outros poderes da República (especialmente o Supremo Tribunal Federal), denúncias de aparelhamento da Polícia Federal para favorecer seu filho Flávio Bolsonaro (então investigado por desvio de verbas de seu gabinete enquanto Deputado estadual. Jair Bolsonaro também ficou associado ao uso desmensurado de recursos públicos e do aparato estatal para tentar se reeleger em 2022, o que não aconteceu. Naquele ano, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente pela terceira vez, em uma eleição acirrada, construída por uma frente ampla que atraiu desde setores mais à esquerda, como o PSOL, quanto o centro e a centro-direita, com figuras como a Senadora Simone Tebet, sua adversária no primeiro turno. Logo no início de 2023, a instabilidade democrática se expressou, agora na forma da invasão da sede dos três poderes por manifestantes ligados ao ex-presidente em 8 de janeiro. Os militantes não reconheciam o resultado das eleições, reproduzindo as falas de Jair Bolsonaro desde o ano anterior, sobre a desconfiança com a urna eletrônica e a eventual necessidade de intervenção das Forças Armadas na política, como espécie de poder moderador ou restaurador da ordem. Boa parte deles foi detida e responde processo da justiça, outros já cumprem pena em prisão.

Os primeiros anos do terceiro governo Lula se caracterizam pela ênfase na agenda econômica e nos esforços de manter a estabilidade democrática. O ministro

da fazenda Fernando Haddad tem tido relativo sucesso, com a aprovação de um novo marco fiscal que substituiu o teto de gastos, além da aprovação de uma reforma tributária. A relação com os outros poderes da República marca os desafios de preservar a fórmula do presidencialismo de coalizão. Para manter algum grau de estabilidade, o governo Bolsonaro ampliou a liberdade de uso de recursos pelo poder legislativo. O chamado “orçamento secreto” permitiu desde 2020 que parlamentares usassem recursos públicos sem a devida identificação, o que se tornou um dos problemas de sanidade fiscal do país. As tentativas do governo Lula de conter o excesso de poder outrora conferido à Câmara dos deputados pela gestão anterior gerou rugas com o presidente da casa, Arthur Lira. O deputado também critica o executivo por falhas na articulação política, representada por Rui Costa, Ministro da Casa Civil. Entretanto, as relações com o STF se estabilizaram, além do país estar em processo de reverter a imagem internacional negativa e estar tendo sucesso na contenção da inflação (sobretudo de alimentos). O salário-mínimo foi valorizado, junto como os gastos com programas sociais, educação e saúde. A maior preocupação tem sido, no entanto, o espaço orçamentário para estas medidas.

7. Reflexões práticas

Como buscamos assinalar no decorrer do texto, entender o nosso processo histórico é fundamental para a cidadania. É a partir deste tipo de estudo que podemos produzir algum entendimento sobre quais são os principais desafios políticos de nosso país e como superá-los. A história não é só uma coleção de coisas do passado. Ela é o terreno no qual o presente é construído e leva em si o conjunto de variáveis que precisam ser pesadas para pensarmos o futuro. Na vida política ativa, qualquer um que se engaje em eleições ou na participação em partidos políticos precisa fazê-lo dentro de um enquadramento institucional e um ideologia que foram ambos transmitidos historicamente. Na vida cotidiana, mesmo

aqueles que não estão interessados em um modo ativo ou militante de fazer política não deixam por isso de ser um cidadão. Deste modo, a história da formação política do Brasil fornece um conjunto de informações que o ajuda a definir o apoio ou a rejeição a determinadas políticas ou o engajamento, a simpatia ou a aversão a determinados partidos, movimentos sociais e demais formas de associação.

Nenhum de nós consegue viver em sociedade sem atribuir à política algum sentido, nem que seja para afirmar que não gosta dela. Ao fazer isso, a história geralmente é mobilizada, seja para dizer que os mesmos problemas existem desde o descobrimento do Brasil, seja para valorizar ou criticar este ou aquele personagem histórico. Em expressão mais imediata, conhecer a história política fornece uma visão diacrônica sobre os nossos problemas e conflitos através do tempo, que, uma vez conhecida pelos cidadãos, pode ser interpretada de acordo com os valores de cada um e informar melhor o nosso comportamento político. Em eleições, isto pode gerar a identificação ou a rejeição com candidatos que acabam por se converter em voto. A nosso ver, conhecendo a história, o eleitor recebe um recurso informacional extra, que o permite eleger candidatos mais alinhados com seus valores e interesses.

8. Conteúdos digitais

Acervo do CPDOC-FGV.

O acervo do Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas apresenta material muito rico sobre nossa história política. Além disso, o CPDOC organizou o Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro, que conta com verbetes bastante completos sobre personagens de nossa história, além de seus eventos principais.

Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>

Canal do YouTube TV da Democracia

O canal TV da Democracia reúne cientistas políti-

cos, historiadores, jornalistas e demais cientistas sociais para divulgar ao grande público temas discutidos na academia sobre política brasileira. Os temas vão desde questões contemporâneas até momentos de nossa história.

Disponível em: <https://www.youtube.com/c/TVdaDemocracialNCT/videos>

Podcast Presidente da Semana

Organizado pelo jornal *Folha de S.Paulo*, cada episódio se dedica a fazer um balanço de um presidente da República em nossa história.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/ouca-todos-os-episodios-disponiveis-do-podcast-presidente-da-semana-sobre-os-presidentes-do-brasil.shtml>

Referências Bibliográficas:

ABREU, Marcelo Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

AZEVEDO AMARAL, Antônio José. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora UnB, 1981.

BASILE, Marcello. *O império em construção: projetos de Brasil e ação política na corte regencial*. 2004, 490f. Tese (doutorado), UFRJ/Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-Graduação em História Social.

BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício do historiador*. Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro, 2002.

CARDOSO, Adalberto. "O populismo que se desmancha no ar". *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 81, p. 86-97, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *A vida política*. In: CARVALHO, Murilo (Org.). *A construção nacional (1830-1899)*. Col.: História do Brasil Nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.

CHALHOUB, Sidney. *População e sociedade*. In: CARVALHO, José Murilo de. *As marcas do período*. In: CARVALHO, José Murilo de. *História do Brasil Nação*, volume 2. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.

DEMIER, Felipe. *O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964): um ensaio de interpretação histórica*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2006.

FERREIRA, Jorge. *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GOMES, Ângela de Casto. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2007.

KOERNER, A.; FREITAS, L. B. de. "O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo". *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 141-184, 2013.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil)*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1976.

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. "Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil". *Opinião pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 60-86, abr. 2015.

LOBO, Aristides. "Acontecimento Único". *Diário Popular*, 18 de novembro de 1889.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. Rio de Janeiro: Alameda, 2014.

_____. "Necessidade, contingência e contrafactualidade". *A queda do Império reconsiderada*. Topoi. Revista de História, Rio de Janeiro, v. 19, n. 38, p. 190-216, mai./ago. 2018.

_____. O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. 2007.421f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Rio de Janeiro.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. "Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política". *Almanack Braziliense*. São Paulo, n. 1, maio 2005.

_____. *O Tempo Saquarema*. 5ª edição, São Paulo: Hucitec, 2004.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: história do Regime Militar brasileiro*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. *Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016)*. Curitiba: Appris, 2019.

RICUPERO, Bernardo. *O romantismo e a ideia de nação*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ROSA, Virgínio Santa. *O sentido do tenentismo*. 3a ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos estudos*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte, Ed UFMG, 1999.

VISCARDI, Cláudia M. R. *Teatro das oligarquias: uma revisão da política do Café com Leite*. 2a ed. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo*

Fabiano Santos¹

Introdução

Na literatura moderna em Ciência Política são muitas e variadas as definições para instituição, a maioria delas associando o termo a normas e regras, formais ou informais, que regem dada sociedade. Kiser e Ostrom (1982), por exemplo, definem instituições como

as regras utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas. (1982, p. 179)

Para Douglas North (1990), uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de implementação de decisões, além de reduzir custos de transação, diminuir o grau de incerteza sobre ações e comportamentos e facilitar a identificação dos parceiros mais adequados para as transações. Dito de forma resumida, instituições restringem as escolhas e as ações dos indivíduos porque regulam comportamen-

* Artigo produzido em 2021

1. Possui doutorado e mestrado em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). Realizou estágio pós-doutoral em Ciência Política na Universidade da Califórnia em San Diego (UCSD). É professor titular do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena diversos núcleos e grupos de estudo, incluindo o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) e o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON). Pesquisador 1B do CNPq, Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ e pesquisador Pró-Ciência (UERJ), foi presidente da ABCP e da ANPOCS. Atua como editor associado da *Journal of Politics in Latin America* (JPLA) e participa do conselho editorial de várias revistas científicas, com expertise em estudos legislativos, instituições políticas brasileiras e economia política, publicando amplamente no Brasil e no exterior.

tos através de incentivos e desincentivos, e, exatamente por esse motivo, permitem fazer previsões sobre tomadas de decisão.

O conjunto de regras e instituições funciona de acordo com valores e normas sociais. As regras são as leis escritas que regulam o jogo político e definem os seus participantes. Os valores e normas sociais são as leis não-escritas, transmitidas de uma geração para outra, aceitas e geralmente cumpridas. As instituições, por sua vez, são as estruturas do poder político e os procedimentos que garantem o desenvolvimento ordenado e regular do exercício do poder político. (Figueiredo e Figueiredo, 1993, p. 14-15)

Este texto baseia-se no suposto de acordo com o qual as instituições são importantes, sendo o entendimento de seus contornos, traços básicos e funcionamento essencial para se conhecer tanto a qualidade quanto os fundamentos da governabilidade na democracia brasileira.

Instituições, Concepções de Democracia e o Presidencialismo de Coalizão

A moderna literatura em Ciência Política reconhece duas concepções de democracia subjacentes às instituições construídas ao longo do século XX:

- concepção de poder concentrado ou majoritária;
- concepção de poder difuso ou dos freios e contrapesos.

A concepção de **poder concentrado** ou **majoritária** percebe a democracia como método de formação de governo através do apoio da maioria dos eleitores. Segundo essa abordagem, não é necessário, muito menos recomendável, que a população intervenha no processo de produção de políticas públicas. A tarefa dos eleitores é relativamente simples: basta decidir se desejam ou não que os partidos no poder permaneçam governando. Tal concepção, por conseguinte, pressupõe um tipo de organização política na qual o poder decisório se encontra

circunscrito à influência de poucos atores. A produção legal, elaboração orçamentária e resolução de conflitos são estruturadas mediante mecanismos procedimentais que reduzem os pontos de veto (número de agentes capazes de influenciar o processo decisório) entre a concepção da política pública, sua aprovação e posterior implementação.

Para entender melhor essa concepção de democracia, tomemos como exemplo o trabalho de Lijphart (1984). Nele, o desempenho do regime democrático é medido segundo a capacidade de as suas instituições incorporarem grupos e partidos minoritários ao mundo político. As características fundamentais dos sistemas políticos – quais sejam, sistemas eleitoral, partidário e de governo, regime cameral e sistema administrativo – são avaliadas segundo a maior ou menor proximidade com uma concepção majoritária de democracia. Quanto maior é a concentração do poder político em uma maioria formada a partir das eleições, mais o sistema aproxima-se de um modelo majoritário de organização política.

A concepção de **poder difuso** ou **dos freios e contrapesos** argumenta que a democracia representa o governo da maioria exercido sob o controle de minorias. Seus defensores propõem um tipo de governo no qual as decisões sempre que possível resultam de um compromisso entre os diversos interesses envolvidos. Razoável grau de informação política é requerido para o entendimento de como decisões e políticas públicas são adotadas. O programa de governo, efetivamente realizado, decorre de uma série de barganhas políticas, envolvendo diferentes atores em momentos distintos do tempo. A *polis*, por decorrência, é estruturada em torno de arenas institucionais diversas, cada uma possuindo, em alguma medida, poder formal ou real para modificar ou vetar as propostas de legislação.

O principal problema enfrentado pelas democracias baseadas na concepção de freios e contrapesos é encontrar uma forma de coordenação dos diferentes interesses dos atores que influenciam o processo decisório para ga-

rantir a governabilidade. Nesse sentido, Tsebelis (1995) propõe alguns fundamentos teóricos para a análise do desempenho dos sistemas políticos, de acordo com o maior ou menor número de *veto players*. Quanto maior for esse quantitativo, maior será a dificuldade do sistema em promover políticas que alterem o status quo e, portanto, maior a tendência para a emergência de crises de paralisia decisória.

Assim, por exemplo, um sistema político parlamentarista, unicameral, isto é, composto por apenas uma casa legislativa, unitário (não federativo), e com sistema eleitoral majoritário em distritos de apenas um representante (chamados uninominais) possui menos freios e contrapesos do que um sistema presidencialista, bicameral, federativo com voto proporcional em distritos multinominais, como é o caso do sistema político brasileiro.

Mas o impacto das instituições sobre processo político e a governabilidade não se restringe aos **elementos constitucionais** do sistema, uma vez que qualquer regime democrático possui também um conjunto de regras que pode ser denominado de elementos procedimentais. O primeiro conjunto, o que se refere aos **elementos procedimentais**, diz respeito às componentes clássicas de organização do estado democrático, tal como é possível observar na tradição do direito constitucional. Dois exemplos dessas componentes são: as relacionadas aos sistemas eleitorais e partidários, que são as regras mediante as quais votos são transformados em cadeiras parlamentares, e aquelas referentes ao sistema de governo. As primeiras nos permitem averiguar os efeitos do sistema eleitoral sobre a configuração do sistema partidário. Quanto àquelas referentes ao sistema de governo, verificamos se e de que forma o governo organiza coalizões de apoio no interior do Poder Legislativo (Santos, 2000).

Os elementos procedimentais do sistema político dizem respeito às instituições que determinam os poderes de agenda do governo e a organização interna do Legislativo. O que importa é observar as regras e procedimentos de formulação da agenda parlamentar,

os núcleos de elaboração das políticas aprovadas e os agentes de maior influência nesse processo. A questão central gira em torno da capacidade do Poder Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo, a extensão dos direitos parlamentares dos deputados sem postos na burocracia parlamentar e as prerrogativas de poder das comissões permanentes do Poder Legislativo.

Apliquemos agora, tomando como exemplo o caso do Brasil, as concepções de democracia elencadas acima e observemos como as mesmas subjazem a escolha das instituições políticas. Quanto aos elementos constitucionais, temos claramente no sistema político brasileiro a opção por uma concepção de democracia baseada na difusão do poder:

- **Sistema de governo – presidencialismo**

As funções de chefe de estado e chefe de governo são exercidas por uma mesma pessoa, o presidente, que é eleito diretamente pelo voto popular.

- **Sistema eleitoral – proporcional de lista aberta em distritos de grande magnitude**

O sistema proporcional tem como principal preocupação garantir que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja proporcionalmente refletida no Legislativo. Pelo sistema de lista aberta, os partidos políticos apresentam uma lista não-ordenada de candidatos à eleição e os eleitores definem quais nomes da lista serão eleitos. Distritos são as unidades territoriais onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa.

- **Regime cameral – bicameralismo**

Diferente do Unicameralismo, onde o Parlamento é composto de um único órgão, em sistemas bicamerais o Legislativo é composto por duas Câmaras (ou Casas), a Câmara Alta, representada pelo Senado Federal, e a Câmara Baixa, representada pela Câmara dos Deputados.

- **Regime administrativo – federalismo**

Os países organizados de forma federativa, como Brasil, Estados Unidos, Alemanha e Canadá, têm seu território dividido em províncias ou estados e essas unidades territoriais contam com relativa autonomia administrativa e política. Seus administradores são eleitos e têm autonomia para fazer leis para seus territórios, desde que não contrariem as leis federais.

Assim, as características institucionais-chave para a definição de nosso sistema político são: o sistema de governo presidencial, sistema eleitoral proporcional, o bicameralismo e o federalismo. A associação dessas características tem dado origem ao modelo político brasileiro por excelência, o assim chamado presidencialismo de coalizão. Nesse modelo, a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de levar a efeito sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio de uma maioria do Congresso.

O esquema abaixo apresenta de maneira resumida o fundamento da governabilidade em nosso sistema:



Mas tal caracterização só leva em conta os elementos constitucionais da polis. Se atentarmos, contudo, para os elementos procedimentais de nosso sistema, percebe-se claramente que são inspirados em uma concepção de democracia de poder concentrado.

• **Poder de Decreto – Medidas Provisórias – MPs**

O presidente tem a prerrogativa constitucional de editar decretos com força de lei, as chamadas Medidas Provisórias (MPs) (ver mais adiante).

• **Capacidade de intervir na tramitação de projetos – urgência constitucional**

Além de emitir MPs, o presidente tem o poder de requerer regime de urgência na tramitação de determinadas matérias, não havendo necessidade de votação em plenário.

• **Monopólio de iniciativa em áreas fundamentais de políticas públicas – amplos poderes orçamentários e administrativos**

O presidente tem ainda o direito exclusivo de iniciar o processo legislativo em matérias orçamentárias, tributárias e de administração pública.

• **Poder de veto – total e parcial**

O presidente também tem a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, os projetos de lei aprovados pelo Congresso. Os vetos presidenciais podem ser derrubados por uma maioria absoluta em uma sessão conjunta do Congresso.

O fundamental nesta etapa do texto é verificar uma tensão básica entre os elementos constitucionais e procedimentais de nosso sistema político. De um lado, temos uma democracia baseada na concepção de poder difuso (no âmbito constitucional), cujo cerne é a ideia da proliferação de pontos de vetos e a imposição do compromisso entre os diversos interesses envolvidos como mecânica central do processo governativo. De outro, temos uma democracia apoiada na concepção de poder concentrado (no âmbito procedimental), cuja organização política pressupõe a influência de poucos atores, re-

duzindo os pontos de veto entre a proposição de projetos de alteração do status quo e sua aprovação.

Resolver essa tensão básica tem sido o objetivo das diferentes propostas de reforma política apresentadas por parlamentares, governantes e representantes de movimentos sociais. Na conclusão do trabalho, avaliaremos se é mesmo necessária uma reforma política e em qual sentido deve trilhar.

Partidos políticos e o sistema partidário

Nas democracias representativas, os partidos políticos desempenham duas funções básicas: organizar a participação política, reunindo pessoas com ideais e objetivos políticos semelhantes e organizar os eleitos nas “bancadas” partidárias nos parlamentos e governos. Significa dizer que em uma democracia a representação política da sociedade se dá através dos partidos políticos, “cabendo a eles conhecer, interpretar e propor políticas governamentais que atendam às aspirações dos seus eleitores e da sociedade” (Figueiredo e Figueiredo, 1993, p. 26).

No Brasil, os partidos políticos desempenharam um papel importante na transição para a democracia ao mobilizar a oposição popular ao regime militar. Essa tarefa foi facilitada pela estrutura do sistema partidário imposto pelos militares em 1965, que permitia a existência de apenas dois partidos. A reforma eleitoral de 1979 permitiu a criação de novos partidos, cinco deles entraram na Câmara dos Deputados em 1983. Porém, os partidos comunistas ainda eram legalmente proscritos. Com o retorno dos civis ao poder em 1985, todas as restrições à formação de partidos foram suspensas, produzindo, como resultado a proliferação de agremiações partidárias: sete novos partidos entraram no Congresso em 1987, ainda que seis tivessem menos de 1% de cadeiras. O PMDB, por exemplo, tinha 53.4% das cadeiras. Depois das eleições de 1990, no entanto, a tendência tem sido de aumento da fragmentação no sistema: 21 partidos conseguiram representação parlamentar naquelas eleições e, depois de idas e vindas, 28 lograram representação na Câmara

dos Deputados depois do último pleito nacional, agora em 2014.

A questão da fragmentação, ademais, suscita intenso debate no Brasil a respeito da ideologia dos partidos brasileiros. A ideologia de um partido se define por sua orientação programática e por sua base social e é considerada importante orientação para a tomada de decisão do eleitor no momento do voto. Um bom exemplo de como esta orientação se dá consiste na famosa disjuntiva esquerda x direita.

- Partidos à esquerda – admitem um papel maior para o setor público na economia e na vida social.
- Partidos à direita – admitem um papel maior para o mercado na alocação de valores na economia e na vida social.

Os partidos de esquerda são associados à doutrina socialista e, em sua versão social democrata, ao estado de bem-estar social, surgido nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e ao movimento de inclusão dos trabalhadores ao processo político. Seus princípios foram defendidos por partidos de diversas denominações, tendo sido implementado com maior intensidade nos estados escandinavos (ou países nórdicos), tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia. É um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (ou governo) como provedor de políticas sociais, como organizador da economia e como agente regulamentador da vida social, política e econômica do país. Cabe a ele garantir serviços públicos e proteção à população.

À doutrina socialista e seus derivados, como o trabalhismo e a social democracia, se contrapõem os partidos de inclinação conservadora ou liberal, geralmente associados ao que se convencionou chamar de partidos de direita. A doutrina liberal defende a liberdade de mercado e restrições à intervenção estatal sobre a economia. Basicamente, partidos com tal inclinação defendem o seguinte conjunto de pontos:

- mínima participação estatal nos rumos da economia de um país;
- pouca intervenção do governo no mercado de trabalho;
- política de privatização de empresas estatais;
- livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização;
- leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas;
- diminuição do tamanho do estado, tornando-o mais eficiente;
- posição contrária aos impostos e tributos excessivos;
- contra o controle de preços dos produtos e serviços por parte do estado, ou seja, a lei da oferta e demanda seria o mecanismo mais eficiente para regular preço;

Há na literatura direcionada à América Latina, e ao Brasil, em particular, uma ampla discussão sobre a distinção ideológica dos partidos políticos. Para uma corrente de investigação, o sistema partidário latino-americano, nele incluído o brasileiro, é pouco institucionalizado, instável nos padrões de competição interpartidária, frágil no enraizamento dos partidos na sociedade e apresenta baixo grau de legitimidade, disciplina e organizações partidárias. Para o caso brasileiro, especificamente, tal corrente identifica os parlamentares como maximizadores de benefícios pessoais e de retorno eleitoral e vê as instituições brasileiras como patrocinadoras desse comportamento individualista, pouco ideológico (Mainwaring, 1999; Ames, 2003).

Linha alternativa de investigação argumenta que, em contraste com a literatura dominante, o comportamento dos parlamentares brasileiros não é predominantemente individualista e autointeressado. Ao contrário, essa corrente tem como parâmetro a posição tomada por seus partidos para definir seu comportamento no interior do

Legislativo. Em outras palavras, a atuação dos partidos políticos brasileiros, sobretudo em votações de matérias importantes em plenário, seguiria um padrão ideológico bastante definido. Mais do que isso, é possível observar um padrão de coalizões partidárias consistente, que permite alocar os partidos brasileiros em um continuum ideológico esquerda-direita (Figueiredo e Limongi, 1995).

Instituições e a questão da governabilidade

Como visto, existe um debate acerca do impacto das instituições políticas, mais especificamente, do sistema de governo, do sistema eleitoral e do federalismo sobre a governabilidade no Brasil.

Parte importante da literatura sobre a política brasileira nos anos 80 e 90 do século passado (Abranches, 1988; Mainwaring, 1999; Ames, 2003) atesta que o padrão de governança no país é instável e induz à formação de novas majorias a cada nova decisão relevante a ser tomada no Congresso. Para essa corrente de interpretação, o presidencialismo multipartidário característico do nosso sistema político acarretaria:

- conflitos institucionais insolúveis;
- coalizões governativas frouxas e pouco eficazes;
- partidos pouco disciplinados;
- sistema inoperante;
- troca de partidos e formação de alianças como reflexo dos interesses individuais dos parlamentares;
- paralisia decisória ou decisões inconsistentes e imprevisíveis.

Outra vertente da literatura atesta, em sentido inverso, que as coalizões governativas brasileiras são tão sólidas e eficazes quanto as que são formadas no parlamentarismo europeu (Figueiredo e Limongi, 1999). Além disso, tal vertente afirma que é possível observar no nosso sistema político:

- disciplina partidária;

- padrão de coalizões partidárias consistentes, as quais permitem alocar os partidos brasileiros em um continuum ideológico esquerdo-direita;
- coesão partidária;
- preponderância do Executivo sobre o Legislativo (por conta do poder de agenda do primeiro);
- legislativo cooperativo (centralizado nos partidos).

Segundo os autores, ao contrário do que propaga a literatura dominante, há disciplina partidária no Brasil e ela é explicada pelos seguintes fatores:

- Centralização partidária – regimentalmente há amplos poderes dos líderes partidários para agir em nome dos interesses do seu partido.
- Princípio partidário de distribuição de direitos parlamentares (os líderes representam suas bancadas).
- Proporcionalidade partidária na distribuição interna de poder (mesas, secretarias etc., cuja distribuição é feita de acordo com a força de suas bancadas).
- Definição da pauta do Legislativo como prerrogativa do Colégio de Líderes.
- Poder de retirada de matérias das comissões para envio direto ao plenário – alterando o ritmo da tramitação das mesmas.

Retomando os termos do conteúdo da seção “*Instituições, Concepções de Democracia e o Presidencialismo de Coalizão*”, significa dizer que a literatura mais pessimista com relação às perspectivas de governabilidade no Brasil apenas atentava para os elementos constitucionais do nosso sistema. Na literatura mais recente, os elementos procedimentais do sistema político brasileiro, ou seja, os amplos poderes legislativos do presidente e das lideranças dos partidos no Legislativo são considerados inductores de equilíbrio, isto é, fazem com que o Executivo, em conjunto com os partidos pertencentes à sua base de

sustentação parlamentar, seja capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos, induzindo parlamentares a cooperar com sua agenda de políticas.

O processo legislativo sob a Constituição de 1988 e formação da agenda decisória

Embora verdadeira a hipótese de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é governável, são também reais as possibilidades de influência e pressão de grupos de interesse e lobbies ao longo do processo decisório no Legislativo. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, concedeu aos parlamentares a prerrogativa de iniciar projetos de lei e emendas ao orçamento. Os projetos são enviados a uma comissão, que pode aprová-los (total ou parcialmente), emendá-los, rejeitá-los ou propor-lhes um substitutivo total. Em alguns casos, tais comissões possuem o poder terminativo, isto é, um projeto pode ser aprovado por uma comissão sem que seu envio a plenário seja necessário. Além disso, o Congresso recuperou plenamente seu poder de emendar matérias, passando as emendas propostas em plenário a serem votadas primeiramente, ocorrendo a votação do projeto como um todo somente ao final do processo de tramitação.

As votações nominais nos plenários da Câmara e do Senado são, igualmente, poderosos instrumentos de atuação parlamentar no processo decisório. As votações simbólicas, aquelas nas quais o posicionamento do congressista não é registrado, são as mais frequentes, mas qualquer representante pode, depois do anúncio do resultado de uma votação simbólica, requerer uma verificação de *quorum*. Um pedido de verificação de quorum apoiado por 6% do total de deputados (513) leva a uma votação nominal. Verificações de quorum são normalmente requisitadas pela oposição para forçar os partidos governistas a revelarem seus votos, mas somente podem ser requisitadas uma hora depois de anunciado o resultado de uma votação simbólica. Isso evita que a oposição paralise o processo decisório ao requisitar verificações de quorum o tempo todo.

Assim, as votações nominais acabam ocorrendo em dois casos:

1. Em matérias que exigem quorum qualificado para aprovação (emenda constitucional, leis complementares e pedidos de urgência urgentíssima).
2. Após votação simbólica, quando solicitada verificação de quorum pelos líderes partidários. Nos casos de votação nominal a uma emenda em separado, é exigido o apoio de 10% dos 513 deputados.

Outras duas instâncias centrais são o Colégio de Líderes e as comissões permanentes. O primeiro foi criado, em 1989, como organismo auxiliar da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para assuntos relacionados com o calendário de votações da Casa. Trata-se do órgão decisório mais importante da Câmara. Composto pelos líderes dos partidos que têm mais de 1% de cadeiras, a influência deste Colégio no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. É ele quem encaminha o pedido de urgência à Mesa, sendo a assinatura de cada líder ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando. Em seguida, o pedido é enviado ao plenário da Câmara para ser votado, o que pode ser feito por manifestação simbólica.²

As comissões permanentes por sua vez são o locus de apreciação e debate em torno de matérias em tramitação no Congresso. As mais influentes são a Comissão Mista de Orçamento, Gestão e Fiscalização Financeira, as de Constituição, Justiça e Redação, além de comissões especializadas em políticas públicas, como as de Educação, Cultura e Desporto, de Economia, Infraestrutura e

2. *Pelo Regimento, o governo tem o direito de nomear um deputado para agir em seu nome no Colégio e para encaminhar votações. O Regimento estipula ainda que as decisões sejam tomadas, de preferência, por consenso. Em casos de dissidências, as decisões são tomadas por uma maioria absoluta de votos, sendo cada voto ponderado pelo percentual de cadeiras do partido de cada líder. A assinatura de cada líder também vale o peso do seu partido nos pedidos de votação nominal ou de urgência.*

Informação e a Comissão de Saúde. A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes de partidos, todavia, vários deles desenvolvem alguma expertise acerca de temas específicos, tornando-os candidatos naturais às vagas nas comissões pertinentes. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes dos partidos.

Empecilho importante ao trabalho das comissões são os pedidos de urgência, que são dois: a simples urgência e a urgência urgentíssima. Na primeira delas, 2/3 da Mesa, 1/3 dos 513 deputados ou 2/3 de uma comissão podem requisitar urgência para um determinado projeto, mas a aprovação de um pedido de urgência exige o apoio de uma maioria simples em votação simbólica. A urgência apenas permite que um projeto seja votado na mesma sessão legislativa (que dura 5 meses) e somente dois projetos podem receber urgência por sessão. Já a urgência urgentíssima tem de ser requisitada por meio de um pedido assinado por metade dos 513 deputados ou por líderes partidários que representem esse número. Para ser solicitado, o pedido de urgência urgentíssima deve ser aprovado por uma maioria absoluta dos 513 deputados. Um projeto que recebe urgência urgentíssima é imediatamente retirado da comissão e vai para o topo da agenda de votações em plenário.³

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinhamento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere da permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da

3. Vale observar que, em um projeto submetido à votação em regime de urgência, as emendas não são consideradas, salvo se contam com a assinatura de pelo menos 1/10 da Câmara ou dos líderes cujas bancadas representam esse número.

tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão ad hoc cuja *membership* é escolhida caso a caso. O ponto central é que a composição das comissões especiais pode ser manipulada pelos líderes, responsáveis pela indicação de seus membros, independentemente de expertise no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades do governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista.

O que concluir da discussão precedente? Basicamente, o que vemos é uma situação de enorme vantagem procedimental em favor do Poder Executivo e dos partidos no Brasil. Os governos e as lideranças aliadas contam com poderosos instrumentos de intervenção no processo de produção de políticas públicas que lhes permitem decidir questões, em certas circunstâncias, a despeito das preferências majoritárias do Parlamento. Na maior parte das vezes, o governo pode definir a agenda do Legislativo sem que este conte com mecanismos eficientes de contraposição e barganha. Este ponto nos leva à conclusão do texto, na qual se retoma a questão da reforma política e as concepções de democracia.

Conclusão

O sistema político brasileiro apesar das aparências funciona de maneira satisfatória. Temos um sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de 4 a 5 partidos em equilíbrio de condições e que expressa a pluralidade social radicada na sociedade. Temos uma disputa presidencial mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder, principalmente e na medida em que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país. Mudanças são bem vindas, desde que preservando o ca-

ráter radicalmente democrático de nossa arquitetura institucional, calcadas no presidencialismo, grande símbolo da incorporação política em um país desigual, no voto proporcional, garantia dos direitos de minoria em uma sociedade complexa e plural, e na lista aberta, espaço vital de preservação da *accountability* nas eleições para o Legislativo.

O debate em torno da reforma política, nesse sentido, sempre voltado para problemas no sistema eleitoral, encontra-se desprovido de foco. Pois fica evidente a partir do disposto acima que a principal linha de aperfeiçoamento institucional passa pelo fortalecimento do Legislativo, especificamente, na geração de incentivos para que os partidos de oposição possam participar do processo decisório e alocativo de “dentro” do Congresso, e não através de um movimento de cooptação do Executivo. Em suma, para um melhor equilíbrio entre os elementos constitucionais e procedimentais do sistema político, conferindo mais difusão de poder nas regras que estruturam o processo decisório. A facilidade de se pedir urgência para a tramitação dos projetos de interesse do governo e a prática de montagem de comissões especiais diminuem dramaticamente os incentivos para que os parlamentares, governistas ou de oposição, participem do processo decisório, desprovidos que são de um locus a partir do qual sua contribuição possa ser levada em consideração. Impõe-se, portanto, por um lado, rediscutir os critérios tanto de indicação de tramitação especial para projetos, restringindo, por exemplo, o número destes que podem tramitar com urgência em um mesmo intervalo de tempo, ou o tamanho do apoio necessário para aprovar a urgência constitucional; e, por outro, permitir às comissões permanentes a apreciação de projetos de emenda constitucional e de código, além de aumentar os requisitos de complexidade tendo em vista criar uma comissão especial.

Referências Bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003

FIGUEIREDO, Argelina C. e FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. Editora Brasiliense, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, pp. 175-200, 1995.

_____. Executivo e Legislativo na *Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KISER, Larry e OSTROM, Elinor. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches. In: OSTROM, E. (ed.). *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization*. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999.

NORTH, Douglas Cecil. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

SANTOS, Fabiano. Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada. *Dados*, vol. 43, n. 4, pp. 637-670, 2000.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, n. 25, pp. 289-325, 1995.

Cultura Política Brasileira

Christian Edward Cyril Lynch¹

Política e cultura política

A *política* repousa sobre o dado da pluralidade humana no contexto de uma comunidade composta de seres de múltiplas crenças e interesses. É por seu intermédio que indivíduos e grupos negociam, implantam e asseguram o cumprimento das diferentes demandas que formulam entre si ou em face da coletividade. Por *cultura política*, entenderemos aqui o conjunto de discursos ou práticas simbólicas por que tais demandas são efetuadas, de modo a conferir identidades aos indivíduos e grupos, indicar-lhes os limites de suas comunidades e definir as posições a partir das quais podem reivindicar. Ela é constituída por diversas *ideologias políticas*, que ofecerem os significados dos conceitos e das palavras por que essas demandas são formuladas, a natureza dos contextos de sua produção e a autoridade dos princípios a que elas estão vinculadas. A cultura política também condiciona o modo de organização e compreensão das instituições, modelando as constituições e os poderes das agências nelas previstas, assim como os procedimentos de resolução dos litígios e de cumprimento das decisões dela resultantes. Porque são os discursos ou ideologias políticas que definem a legitimidade ou não das funções por ela exercidas, pode-se afirmar que até a construção da autoridade em uma comunidade é uma questão de autoridade linguística dependente da cultura política.

A cultura política europeia e seus grandes temas: autoridade, liberdade e igualdade

A cultura política moderna está vinculada à emergência do Estado-Nação europeu no contexto das guer-

1. Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Pesquisador do CNPq e da FAPERJ.

ras religiosas do século XVI. Foi uma resposta à fragmentação, anarquia e insegurança decorrentes da crise da unidade moral do mundo cristão. Por meio de uma ideologia conservadora, que manejava os discursos do *absolutismo* e da *razão de Estado*, os príncipes europeus restabeleceram a paz interna a partir do “Estado”, entendido como uma ordem autoritária burocrática centralizada capaz de monopolizar a jurisdição e a legislação no território do reino, contra autoridades concorrentes, como a Igreja e a aristocracia feudal. Nos séculos seguintes, o Estado sofreria duas grandes transformações. Em primeiro lugar, a prosperidade econômica decorrente da consolidação da ordem monárquica suscitou a emergência de novos setores sociais que, orientados por ideologias oligárquicas de valorização da “sociedade civil” – como o *republicanismo clássico* e o *liberalismo político* –, converteram o antigo Estado absolutista em constitucional representativo (o “Estado de direito”). A segunda grande transformação foi alimentada por ideologias igualitárias, como o *liberalismo social* e o *socialismo*, que democratizaram a ordem liberal oligárquica precedente e redimensionaram o aparelho do Estado para que, além da preservação da autoridade e da liberdade, ele perseguisse também a redução das desigualdades sociais (o “Estado democrático”). A cultura política moderna acompanhou essas três grandes transformações, articulando-as no plano ideológico e institucional de modo a consagrar os três valores de que o Estado se fez garantidor: o da autoridade do poder público, o da liberdade do indivíduo e o da igualdade do cidadão. As grandes ideologias correspondentes a cada uma delas – o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo – se subdividem em outras, mais ou menos aparentadas e eventualmente combinadas, conformando um espectro político de tendências diversas, da mais reacionária à mais radical.

A expansão colonial europeia e a conformação da cultura política periférica

A hegemonia da cultura política europeia se impôs

ao restante do planeta no bojo da expansão colonial e produziu resultados que variaram conforme a época e os agentes que a produziram. Assimilada como um esquema de ordem e sentido progressivos, organizador dos lugares e papéis das diversas nações ao longo do tempo, a filosofia da história desde o século XVIII explicava o papel dos diversos povos e a função de suas culturas no processo “universal” de “civilização”. Ela sustentava que, orientadas para um futuro de paz, riqueza, liberdade e igualdade, haveria nações que, situadas no “centro” do mundo, seriam “mais adiantadas” e “civilizadas” na produção da ciência, da arte e da verdade. Outras, porém, na periferia do mundo, seriam “atrasadas” e “bárbaras”, devendo seguir os exemplos e os modelos daquelas para se “adiantarem”. A eventual resistência das populações autóctones na América, na África e na Ásia não as impediu de assimilarem concomitantemente a cultura europeia, a fim de adquirirem os meios necessários à sua reação e independência. A cultura política dos países periféricos surgiu, por conseguinte, produzida por uma elite colonial, que se esforçava para apreender a sua realidade local a partir do instrumental analítico fornecido pela cultura política europeia, isto é, “cêntrica”.

A cultura política ibero-americana e o fantasma do atraso

Na América Ibérica, a elite colonial estava umbilicalmente vinculada à cultura europeia, na medida em que seus integrantes descendiam do colonizador. Valendo-se dos valores europeus e de seus pressupostos etnocêntricos, tal elite tendia a perceber-se e à sua realidade como culturalmente exótica, qualitativamente inferior e temporalmente atrasada. Essa concepção que distinguia as nações por critérios de tempo (presente/passado) e lugar (centro/periferia) repercutiu na definição da identidade nacional ibero-americana, na forma de um complexo de inferioridade estrutural. Ele percebia como negativas todas as características da terra que destoavam daquelas descritas como adequadas pelos europeus, referentes à

geografia, ao clima tropical, às combinações étnicas da população, às técnicas de cultivo e às práticas religiosas. As diferenças quantitativas entre as nações do “centro” e da “periferia”, medidas objetivamente em termos de tecnologia ou poder militar, se converteram no imaginário ibero-americano em diferenças qualitativas no plano da existência. Em outras palavras, aquilo que era apenas um juízo de fato (assimetria militar e econômica entre as nações) se transformou, no plano das representações sociais, num juízo de valor (inferioridade no plano da existência e da cultura).

A orientação modernizadora da cultura política brasileira

A modernização tem sido tradicionalmente a preocupação principal da cultura brasileira e o objetivo prioritário da agenda política. A partir do juízo de valor negativo a respeito da realidade nacional, julgada atrasada, os políticos brasileiros extraíram o imperativo de modernizar o país a fim de reduzir sua distância dos países cêntricos, vista de modo algo idealizado como um padrão de normalidade. Modernizar significa superar o atraso político pela transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas do país, purgando-o de todas as características herdadas da colonização ibérica, reputada responsável pela sua condição atrasada. Valores como autoridade, liberdade e igualdade só são relevantes na medida em que não colidam com o imperativo modernizador.

Ideologias políticas brasileiras

Uma cultura política é atravessada por diversos discursos, práticas simbólicas ou ideologias orientadas por diferentes valores e/ou interpretações da realidade. Os fatos políticos precisam ser interpretados à luz de valores, crenças, interesses e objetivos dos diversos segmentos de que a sociedade é composta. As ideologias ou os discursos de uma cultura política apresentam três características funcionais: servem de mapas para que indivíduos e grupos sociais se orientem em meio à com-

plexidade e à opacidade do mundo; são defendidas por grupos identificáveis que disputam a preferência daqueles que detêm o poder; e almejam justificar, contestar e transformar os arranjos e processos sociais e políticos. São metáforas, símbolos e temas prenhos de significados, atravessados por narrativas sobre o passado, o presente e o futuro da comunidade, que objetivam ordenar a sua realidade no espaço e no tempo. As ideologias ou os discursos políticos também revelam a capacidade de se adaptar às mudanças sociais, ao mesmo tempo que reivindicam uma tradição, composta de antecessores, verdadeiros ou inventados, na forma de mártires, doutrinadores ou heróis. Olhando pelas denominações clássicas e formais, a cultura política brasileira é atravessada pelo mesmo leque de ideologias existentes alhures – conservadorismo, liberalismo e socialismo – nas suas mais diversas subdivisões. Entretanto, quando encaradas do ponto de vista substantivo e levando em consideração a longa duração, os estudiosos da cultura política brasileira são unânimes em reconhecer a predominância de duas grandes tradições intelectuais e ideológicas, desde a independência do país: o nacional-estatismo, de caráter realista e culturalista, e o liberalismo cosmopolita, de caráter idealista e universalista. Sob diferentes denominações, o nacional-estatismo e o cosmopolitismo liberal viriam se adaptando ao longo do tempo às mudanças da cultura política verificadas nos países cêntricos, de um lado, e àquelas sofridas pela sociedade brasileira.

Ideologias políticas (1): o nacional-estatismo

A ideologia nacional-estatista é tributária do reformismo ilustrado e do projeto imperial acalentado pelos fundadores do Império. Ela parte de um diagnóstico negativo da formação nacional brasileira, marcada pela inorganicidade, pela pobreza, pela ignorância, pelo caudilhismo e pela ausência de vínculos de solidariedade cívica nacional. Diante da fraqueza da sociedade nacional e dos perigos desta fraqueza para a nacionalidade brasileira, num mundo no qual a ameaça do imperialismo

é constante, o Estado nacional deve se investir da condição de motor do desenvolvimento, gozando de certa autonomia decisória e intervindo no domínio socioeconômico. Estas seriam as condições necessárias para que ele pudesse poduzir a ordem, a liberdade e a igualdade de que a comunidade seria carente e reduzir, desta forma, a distância que separaria o Brasil dos países desenvolvidos ou “cêntricos”. Para se desempenhar dessa missão, o Estado nacional se orienta de forma nacionalista, valorizando a identidade nacional contra o colonialismo estrangeiro no exterior e contra as fidelidades provinciais ou municipais no interior. Essa diretriz impõe, de um lado, a centralização do poder político na capital e o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo. |De outro, o apelo ao planejamento econômico e à nacionalização de setores estratégicos da economia. Neste caso, recorre-se inclusive à estatização e ao incentivo às indústrias, seja com redução de impostos, seja com empréstimos a juro baixo. Esta tem sido nos últimos dois séculos a ideologia preferida das vanguardas burocráticas, como os cortesãos, os tecnocratas, os militares e os magistrados/promotores. Depois de 1930, passou a angariar também a simpatia da maior parte dos industriais, dos sindicatos e de parcelas expressivas da população.

Na história brasileira, o nacional-estatismo teve três reconhecidos períodos de hegemonia. O primeiro deles correspondeu à primeira metade do reinado de dom Pedro II, quando se consolidou o Estado nacional por meio do modelo político “saquarema” teorizado por Bernardo de Vasconcelos e pelo visconde de Uruguai (1837-1868). O segundo deles se iniciou em 1930 e se concluiu em torno de 1980, subdividindo-se em três fases: a) a chamada Era Vargas, quando se deu o entrecruzamento autoritário do nacional reformismo de Alberto Torres com o industrialismo de Roberto Simonsen e o sindicalismo corporativo de Oliveira Viana (1930-1945), b) o período da república democrática de 1946, quando o modelo varguista foi adaptado pela coalizão de centro-esquerda que sustentou o segundo governo Vargas e Juscelino

Kubitschek, como um “nacional-desenvolvimentismo” teorizado por intelectuais como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Celso Furtado, que acabou colapsando pela radicalização da esquerda sob o governo Goulart (1945-1964), e c) o período do regime militar, quando o nacional-estatismo em versão autoritária (embora associado ao capital estrangeiro) encontrou o seu apogeu, durante as presidências de Emílio Médici e Ernesto Geisel (1964-1979). O terceiro período corresponde às presidências Lula da Silva e Dilma Rousseff, as práticas nacional-estatistas foram recuperadas e teorizadas por intelectuais como Márcio Pochmann como o nome de “social-desenvolvimentismo”, porque buscava conciliar crescimento econômico e justiça social, trazendo consigo não apenas os sindicatos como os movimentos sociais (2002-2014).

Ideologias políticas (2): o cosmopolitismo liberal

O cosmopolitismo liberal se contrapõe frontalmente ao nacional-estatismo, deslocando a centralidade do Estado existente naquela ideologia para colocar em seu lugar a sociedade civil e o mercado como motores do desenvolvimento do país. Para tanto, os liberais ou negam o diagnóstico nacional-estatista de fragilidade da sociedade civil brasileira, reivindicando a sua força e sua capacidade de autodeterminação, ou reconhecem a sua fraqueza, imputando-a, porém, ao peso excessivo do Estado na vida nacional. Num caso ou no outro, o peso do governo deve ser reduzido para que a sociedade civil e o mercado tenham condições de se desenvolver com liberdade. Aspira-se por um Estado que opere com plena transparência frente à sociedade e vigiado por ela, característica que, do ponto de vista político-institucional, exprime-se pela predileção por fórmulas de dispersão do poder, seja pelo federalismo, seja pelo municipalismo, bem como pela criação de mecanismos antimajoritários, como a jurisdição constitucional e o parlamentarismo. O nacionalismo é rejeitado como um símbolo do atraso e do autoritarismo, acreditando-se que apenas o es-

tratamento da cultura brasileira com aquelas dos países cêntricos poderá reduzir a negatividade da formação nacional originária. A crença do liberal no espontaneísmo e na autorregulação da sociedade e do mercado o leva a acreditar que a abertura do capital estrangeiro, a redução das tarifas alfandegárias levarão a um regime de maior competitividade econômica, abrindo-se mão do sonho nacional-estatista de grandeza nacional, devendo o país enquadrar-se numa divisão internacional do trabalho, favorecendo os produtos em que leva vantagem comparativa. Esta tem sido historicamente a ideologia favorita dos senhores de engenho, dos fazendeiros, dos bacharéis e dos profissionais liberais em geral.

Os modelos cêntricos: Inglaterra, França e Estados Unidos

Os modelos de países modernos a serem emulados para fomentar o progresso foram basicamente três: Inglaterra, França e Estados Unidos. A Inglaterra era o favorito dos liberais monarquistas do século XIX, como o senador Costa Ferreira. Para ele, os ingleses haviam “elevado a sua nação ao maior grau possível de felicidade, força e glória, como na terra se não encontra nação alguma”². Essa admiração chegaria ao ápice na obra de Rui Barbosa: “Na obra da civilização ocidental não há, talvez, mais que três papéis supremos: o da Judeia, berço do monoteísmo e do Cristo; o da Grécia, criadora das artes e da filosofia; o da Inglaterra, pátria do governo representativo e mãe das nações livres: bendita esta raça providencial”³. Já a França era preferida pelos conservadores estatistas, que destacavam o seu papel de matriz civilizatória. O visconde de São Lourenço diria que àquela nação se devia “mais da metade do bem da civilização a que temos chegado”; ela era “a grande nação latina que marcha à frente dos povos desta raça a que nós pertencemos”⁴. Os Estados Unidos também encantavam a

2. ANAIS do Senado do Império, ano de 1843, volume I, p. 25.

3. ANAIS do Senado do Império, sessão de 19 de junho de 1840.

4. BARBOSA, Rui. Correspondência. Coligida, revista e anotada por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1932. p. 94.

elite brasileira, vistos como a materialização da invejada civilização inglesa na América. Lopes Gama afirmava já em 1839: “Citamos todos os dias aqui os Estados Unidos como modelo”⁵. Oitenta anos depois, o próprio Presidente da República, Epitácio Pessoa, lançaria mão daqueles mesmos argumentos para explicar por que o Brasil seguiria tudo o que fosse decidido por aqueles três países: “O Brasil deve a essas nações o seu rápido progresso, o seu desenvolvimento considerável; ele as amammer, ele as respeita, ele não pode deixar de segui-las na solução de seus problemas de ordem geral”⁶. Depois de 1930, os Estados Unidos passaram a concentrar a atenção voltada para a França e para a Inglaterra, ao passo que os comunistas voltariam a sua atenção para a União Soviética.

A inefetividade institucional: a dicotomia país legal versus país real

Derivado da exigência da modernização, outro tema que assombra a cultura política brasileira é o do rendimento deficiente de suas instituições políticas, transpostas dos países cêntricos para a sociedade local. Trata-se da famosa oposição ou hiato entre o *país legal* e o *país real*. Projetadas para impactar sobre a realidade atrasada de modo a modernizá-las, as instituições não o faziam na forma nem na velocidade esperadas pelo público, produzindo efeitos inesperados, às vezes negativos. Às vésperas da República, Eduardo Prado se referia a este hiato entre instituições e sociedade como “o fato culminante da existência política da existência política do Brasil. Quem estudar a história do Brasil independente verá a desproporção entre a civilização real do país e o adiantamento das suas instituições originando um desequilíbrio sensível ainda hoje. Os algarismos demonstram que nenhum país dotado de um governo livre apresenta tão grande número de qualidades moralmente negativas quantos são no Brasil os analfabetos, os rústicos isolados no interior e os representantes das raças inferiores

5. ANAIS do Senado do Império, sessão de 22 de julho de 1871.

6. ANAIS do Senado do Império, sessão de 2 de julho de 1839.

ainda não extintas ou anuladas pela absorção na raça civilizada”⁷. O sentimento de frustração, revolta ou apatia decorrente do rendimento institucional defeituoso está presente nas reflexões de quase todos os observadores da cena brasileira. A este respeito reclamava Paulo Prado, sobrinho de Eduardo, em 1932: “As nossas crises mais graves encontram logo o remédio salvador que as deve resolver definitivamente. Para ressurgirem em seguida, sob novos aspectos, com novas soluções radicais”. Assim teriam sido todas as nossas mudanças: independência, república, revolução de 1930. “A cada uma sucede, porém, o que Silvio Romero chamava, no ritmo da vida nacional, ‘o processo da desilusão’.”⁸

A importação das instituições dos países cêntricos como indutor da modernização

Para superar o atraso resultante de uma suposta má formação social sob a colonização – católica, absolutista, lusitana, escravista –, as elites brasileiras acreditavam na necessidade de emular a cultura dos países cêntricos, começando pela transposição de suas instituições políticas. A regra segundo a qual as instituições deveriam refletir e acompanhar o desenvolvimento da sociedade, válida para os países cêntricos, não seria válida para os países atrasados. Na periferia, o papel das instituições não seria o de refletir o estado social, mas o de agir sobre ele, a fim de modernizá-lo. Em 1843, o senador Paula Sousa explicava as razões que impeliavam o país a emular a cultura política dos países cêntricos:

Nós nascemos ontem; passamos do estado de colônia para governo representativo; a nação de que fazíamos parte e de quem éramos colônia não tinha governo representativo; era escrava [i.e. absolutista] e até muito atrasada na escala da

7. PESSOA, Epitácio. *Conferência da Paz, Diplomacia e Direito Internacional. Obras completas de Epitácio Pessoa, volume XIV. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1961, p. 112.*

8. PRADO, Eduardo. *Destinos políticos do Brasil. In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Anais do Congresso de História do Segundo Reinado. Volume II. Rio de Janeiro, 1984, p. 164.*

civilização; logo, para marcharmos, havemos de tomar por modelo e por norte essa grande nação [a Inglaterra], que lutou séculos para conseguir o governo representativo, e que desde 1688 o tem estável e glorioso, e cada vez mais firmando e desenvolvendo as regras desta forma de governo⁹.

A percepção da defasagem entre instituições e realidade: três diagnósticos

Essa percepção da defasagem entre as instituições que deveriam fomentar a modernização e a atrasada realidade socioeconômica despertou diferentes reações. Havia um consenso implícito de que as instituições políticas deveriam estar à frente do atrasado estado social, para produzirem efeitos modernizadores. O problema tinha lugar, todavia, quando aquele hiato entre o país legal e o real parecia tão desmesurado que gerava desordem, autoritarismo ou desigualdade social. Nesse caso, era preciso tentar restabelecer a conexão entre eles: “Se as revoluções procedem da desarmonia entre as ideias e as instituições dos povos, é evidente que todas as vezes que se puderem harmonizar as instituições às ideias, desaparecem as revoluções”, reconhecia em 1844 o senador Bernardo Pereira de Vasconcelos. “A sabedoria do governo, a sua providência, está em saber atalhar as revoluções, satisfazendo as necessidades públicas.”¹⁰ Ao longo da história brasileira, houve pelo menos três percepções ou diagnósticos possíveis do mau funcionamento das instituições.

Primeiro diagnóstico: atraso do país legal em face do país real

A primeira percepção é a de que as instituições (país legal) estariam atrasadas em relação às necessidades do estado social (país real) e que deveriam ser, por isso, reformadas ou substituídas. Liberais do Império, como Tavares Bastos, condenavam o modelo conservador do

9. PRADO, Paulo. *Paulística, etc. Organização de Carlos Augusto Calil. São Paulo, Companhia das Letras, 2004, p. 291.*

10. ANAIS do Senado do Império, sessão de 23 de maio de 1844.

Segundo Reinado como autoritário e descompassado com a civilização europeia. Tratava-se de um governo “herdeiro dos bem-aventurados ministros do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves”; “governo de retardo”, que deveria ser trocado por outro, moderno, americano e audaz¹¹. A crítica do anacronismo institucional foi repetida em sentido inverso pelos autoritários do Estado Novo. Para Francisco Campos, o liberalismo da Primeira República estava condenado a desaparecer diante da emergência política das massas, que exigiam para restabelecer a paz social um Estado de tipo autoritário: “Nos velhos moldes e através de antiquadas fórmulas institucionais, seria impossível assegurar a existência e o progresso da Nação”¹². A crítica do anacronismo institucional seria também a tônica de radicais de esquerda, como Osny Duarte Pereira. Às vésperas do golpe de 1964, ele entendia que a Constituição precisava “ser alterada, para poder cumprir sua missão, dentro da hora histórica que estamos vivendo”¹³. O próprio presidente João Goulart advogava “a necessidade de revisão da Constituição [de 1946], que não atende mais aos anseios do povo e aos anseios do desenvolvimento desta Nação”¹⁴.

Segundo diagnóstico: inefetividade do país legal sobre o real

O segundo diagnóstico afirmava que, embora as instituições (o país legal) estivessem em consonância com as necessidades do estado social (país real), elas não adquiriam efetividade. Em outras palavras, elas não “pegavam”; não saíam do papel. Esse diagnóstico de *inefetividade institucional* suscitava diferentes reações, conforme produzido por conservadores ou progressistas. Na

11. BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. *Cartas do solitário*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976, pp. 103 e 203.

12. CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. 3ª edição. Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio, 1941, p. 36.

13. PEREIRA, Osny Duarte. *Que é Constituição (crítica à Carta de 1946 com vistas a reformas de base)*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1964, p. 5.

14. Apud FERREIRA, Jorge; e GOMES, Ângela Castro, 1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014, p. 273.

Primeira República, conservadores como Alcindo Guanabara se resignava com a realidade oligárquica, alegando que as instituições deveriam ser mantidas porque eram boas, e que era a realidade social que precisava ser pacientemente modificada pelo impulso econômico: “País vasto, de população escassa, disseminada, a que falta até a instrução primária, não oferece outra base para o regime representativo, senão a da influência que em cada região possam ter os poucos homens que por condições de educação ou de fortuna exerçam sobre esses povos uma influência que lhes é ordinariamente benéfica e a que eles se submetem sem querer, nem poder analisá-la nas suas consequências e efeitos”¹⁵. Até que o desenvolvimento econômico trouxesse consigo a transformação social, o poder nominalmente atribuído ao povo pela Constituição deveria ser exercido pelas oligarquias. Por outro lado, revoltados com a infetividade das instituições democráticas, os progressistas aliados da participação política atribuíram tal estado de coisas à maldade, à corrupção e à falta de civismo da classe política: “No terreno das coisas públicas, entre nós, a mentira constitui o instrumento, por excelência, da usurpação da soberania nacional pela oligarquia da União, pelas oligarquias dos Estados, pelas oligarquias das municipalidades. Cada uma delas mente, assumindo o nome do regime constitucional, que absorveu, e matou”, declarava Rui Barbosa em 1919¹⁶. Mas a sociedade civil também tinha sua parcela de culpa, “pela sua abstenção, pela sua frouxidão, pela sua desorganização”¹⁷. A mesma crítica seria repetida e generalizada um século depois por outro jurista constitucional, Luís Roberto Barroso: devido à falta de espírito cívico dos políticos brasileiros, “as Cartas brasileiras sempre se deixaram inflacionar por promessas de atuação e pretensos direitos que jamais se consumaram na prática”¹⁸.

15. GUANABARA, Alcindo. *A presidência Campos Sales*. Brasília: UnB, 1983. p. 62-63.

16. BARBOSA, Rui. *Campanhas presidenciais, Volume IV*. São Paulo, Iracema, s/d, p. 169

17. *Idem*, *ibidem*, p. 143.

18. BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Interesse Público, v. 5, n.n. 19, p. 51-80, 2003.

Terceiro diagnóstico: adiantamento demasiado do país legal diante do real

A terceira e última percepção possível era a de que as instituições (país legal) estariam demasiado adiantadas em relação às necessidades do estado social (país real). Daí a necessidade de reformas que, levando em consideração a especificidade da sociedade periférica, reduzissem o hiato entre o idealismo das instituições e a realidade da vida nacional. Este foi o caso dos conservadores oitocentistas, como Bernardo de Vasconcelos e Lopes Gama, ao se referirem às causas das guerras civis na década de 1830: “Transplantamos para o Brasil legislações exóticas acomodadas a outros costumes e condições sociais, e ficamos em pior estado do que estávamos”¹⁹. Um século depois, os nacionalistas da Primeira República reiterariam a tese de que, inspiradas por um cosmopolitismo estrangeiro e por um teorismo abstrato, as elites insistiam em ministrar ao Brasil fórmulas vãs de desconcentração do poder, quando deveriam se voltar para o estudo da realidade nacional: “Os nossos construtores de Constituições têm sido espíritos idealistas, que desconhecem por inteiro o meio e o povo para os quais legislam”, explicava Oliveira Vianna²⁰. O suposto *idealismo utópico* da nossa elite deveria ser substituído por um idealismo orgânico, baseado na observação e na experiência.

A frustração em torno da modernização institucional: o pedagogismo

A frustração decorrente da percepção do deficiente funcionamento entre as instituições importadas produziria dois outros traços da cultura periférica: o pedagogismo e a formação de vanguardas modernizadoras. O tema da pedagogismo diz respeito à necessidade de educar as elites ou a população para a prática das instituições modernas, sem o que elas ficariam inefetivas. O mais célebre

19. BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Interesse Público*, v. 5, n.n. 19, p. 51-80, 2003.

20 VIANA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de política objetiva*. Rio de Janeiro, Record, 1974, p. 46.

pedagogo brasileiro foi Rui Barbosa, que, reputado pai da Constituição de 1891, entendia ser seu dever educar as elites políticas e jurídicas na prática das instituições livres: “É nas classes mais cultas e abastadas que devem ter o seu ponto de partida as agitações regeneradoras. Demos ao povo o exemplo, e ele nos seguirá”²¹. Mas o pedagogismo não foi apanágio dos liberais, mas também de nacionalistas como Oliveira Viana, para quem cumpria inculcar nas elites o hábito de servir à Nação²². À esquerda também se verifica o pedagogismo. Em 1967, Roland Corbisier explicava que o fracasso do movimento pelas reformas de base se dera porque “faltava aos próprios reformistas formação ideológica e clara consciência do problema”²³. O pedagogismo traduz assim a noção de que o atraso da nação se deve ao despreparo da sociedade para assimilar os ideais que a conduzirão à modernidade característica dos países cêntricos.

Reação à crise de legitimidade da política tradicional: as vanguardas modernizadoras

O tema das vanguardas modernizadoras está ligado também ao “processo de desilusão”: descrentes de que o povo ou a sociedade civil possam conduzir à modernização pelas vias naturais da evolução democrática, desentrevando os obstáculos ao progresso, diversos grupos se investiram do papel de porta-vozes do moderno, elaborando projetos alternativos destinados a alavancar o desenvolvimento. As vanguardas pulularam especialmente em momentos de crise, quando o vácuo de legitimidade da classe dirigente abre brechas para atores “não profissionais” com pretensões de liderança. Essas vanguardas podem ser classificadas, conforme estejam no interior do Estado ou da sociedade civil. A importância de uma tecnocracia ilustrada seria reafirmada

21. BARBOSA, Rui. *Ruínas de um Governo: o governo Hermes, as ruínas da Constituição, a crise moral, a justiça e manifesto à Nação*. Prefácio e notas de Fernando Néri. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931. p. 140.

22. VIANA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de organização, problemas de direção*. Intr. Hermes Lima. Rio de Janeiro: Editora Record, 1974.

23. CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968, p. 2.

por intelectuais como Euclides da Cunha, Vicente Licínio Cardoso, Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos. No âmbito da sociedade civil, diversos segmentos se apresentaram como a corporificação da Nação, como os fazendeiros (Tavares Bastos), os industriais (Azevedo Amaral), os bacharéis (Rui Barbosa), os operários (Caio Prado Jr.) etc. Não havendo aqui espaço para referir-me a cada vanguarda, me centrarei nas três historicamente mais importantes, vinculadas ao Estado.

As vanguardas burocráticas (1): o governante

O mais antigo discurso “vanguardeiro” da burocracia do Estado prescreve que o próprio chefe de governo, apoiado por um grupo de tecnocratas esclarecidos, deve agir como o motor por excelência da modernização nacional e derrotar os obstáculos à sua promoção. No século XIX, integraram este grupo conservadores como José Bonifácio, o barão de Santo Ângelo e o visconde de Uruguai, e positivistas como Miguel Lemos e Teixeira Mendes, que apelaram ao chefe do Estado para que empregasse o seu poder pessoal como um instrumento de modernização da sociedade brasileira. No século XX, a apologia do poder pessoal voltaria pelos intelectuais que apoiavam o Estado Novo, como Monte Arrais, Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral. A tese de que o governante seria o principal agente da modernização na periferia não é necessariamente autoritária, nem privativa da direita. Ela permanece implícita na defesa do sistema presidencialista de governo, justificado como indispensável ao enfrentamento com uma classe política conservadora, encastelada no poder legislativo. O postulado do governante como vanguarda transpôs as fronteiras da burocracia para tornar-se, no período de democratização do sistema político, a pedra de toque do sindicalismo e do corporativismo, conforme demonstram o prestígio que junto aos trabalhadores gozaram Getúlio Vargas, João Goulart e Lula da Silva. Conforme foram se especializando e ganhando autonomia, corporações de magistrados e os militares passaram a concorrer com o

governante na condição de vanguarda, entendida como a “verdadeira” depositária do interesse público.

As vanguardas burocráticas (2): os militares

O grupo burocrático mais tradicional na reivindicação do papel de “vanguarda iluminista” foram os militares. Desde o final do Império, Benjamin Constant e Lauro Sodré veiculavam a doutrina segundo a qual os soldados seriam “cidadãos fardados”, com direito a desobecer à autoridade civil quando julgassem que seus atos fossem lesivos ao país. Os militares seriam não apenas mais patriotas, como também os únicos capazes de doar a vida pelo país em um ambiente de decadência cívica e apatia do povo. Por esses motivos, sua obediência ao governo dependeria da legalidade de suas ordens, tal como interpretadas pelos próprios militares segundo seus representantes abalizados (o Clube Militar ou o Alto Comando). Esta ideologia militarista – ou simplesmente *militarismo* – teve um papel importante no golpe republicano de 1889. Desde então, os militares não mais cessaram de se imaginar os tutores da felicidade do novo regime. Basicamente restrita à mocidade militar durante a Primeira República, esse ideário salvacionista seria renovado durante a presidência do marechal Hermes da Fonseca e, depois, com o movimento tententista, cujos principais intérpretes – Juarez Távora e Virgínio Santa Rosa – descreviam o exército como o autêntico porta-voz das aspirações nacionais. Durante a Era Vargas (1930-1945), inverteu-se a equação: generais protofascistas, como Góis Monteiro, passaram a veicular a tese de que o Exército é que serviria de modelo à reorganização nacional. Militares como Golbery do Couto e Silva também pregavam nas décadas de 1950 e 60 que a política brasileira deveria se submeter às exigências da segurança nacional, destinada a salvaguardar o desenvolvimento do país contra a ameaça do comunismo. As Forças Armadas exerceriam segundo essa doutrina um papel moderador das instituições, podendo intervir para salvar a ordem pública sempre que a julgasse ameaçada

pelos civis. Em 1964, os militares tomaram o poder com ânimo de permanência. A experiência de 20 anos de ditadura, com sua prática de tortura sistemática e descalabro econômico, se encarregou de suprimir a ideologia do soldado-cidadão da cena por outros trinta. O militarismo seria resgatado do limbo durante a crise da Nova República pela retórica reacionária de Jair Bolsonaro, que a ela recorreria para agradar os militares governistas e animar sua base golpista e neofascista nas manifestações antidemocráticas de junho de 2020.

As vanguardas burocráticas (3): a magistratura e o ministério público

Com a Nova República, os militares foram paulatinamente substituídos na condição de vanguarda burocrática pelos magistrados e promotores, especialmente os da esfera federal. A despeito da pregação judiciarista de Rui Barbosa e de Pedro Lessa desde pelo menos a década de 1910, a posição do juiz constitucional como a de um guardião do Estado de direito – base da ideologia do *judiciarismo* – permaneceu apenas latente depois de 1930. A causa dessa irrealização foi a concorrência desleal promovida pelos militares, que se investiram daquela missão de guardiões da República depois de 1930. A hora e a vez do Judiciário chegariam somente com a promulgação da Constituição de 1988, quando a centralidade e a independência assumida pela magistratura e pelo ministério público, principalmente no âmbito federal, de um lado, e a ascensão do paradigma neoconstitucionalista, de outro, criaram condições objetivas para a realização de suas aspirações políticas. Segundo o judiciarismo, o magistrado e o promotor público devem orientar a sua ação conforme um ativismo constitucional, que os erige à condição de substitutos processuais da sociedade civil na defesa da República, contra a inépcia e a corrupção da classe política. Durante a Nova República, a reivindicação de uma posição vanguardeira pelos operadores jurídicos foi justificada por sociólogos como Luiz Werneck Viana e juristas como Luís Roberto Barroso. Esse último diria a

respeito do papel de ministro do Supremo Tribunal: “Às vezes, é preciso uma vanguarda iluminista para empurrar a história. É isso que legitima o nosso papel”²⁴.

24. O GLOBO, edição de 14 de dezembro de 2013, p. 2.

Sistema Eleitoral Brasileiro

Leandro Consentino¹

Introdução

O sistema eleitoral compreende as regras e normativas que regulam um dos momentos mais importantes, senão o mais importante, em um regime democrático: a realização das eleições. De acordo com Cintra (2006), a definição envolve o conjunto de normas que definem: i) a área geográfica sobre a qual os representantes disputam os votos – também conhecida como circunscrições ou distritos, ii) os graus de liberdade de que goza o eleitor no momento da votação e iii) a maneira como se atribuem os vencedores ou, como se diz usualmente, como se traduzem os votos em cadeiras.

Sua estruturação é o produto direto das características culturais e históricas de cada país, tributária da forma como se estruturaram suas instituições no decorrer do tempo, em uma dinâmica denominada *path dependent*, seguindo o conceito cunhado por Douglass North (1990). Ademais, na raiz da construção de um sistema eleitoral, existe uma base axiológica que busca definir os objetivos dos constituintes ao engendr-lo, quais sejam: a representação das minorias, a inteligibilidade dos resultados, o estreitamento dos vínculos entre os representantes eleitos e os representados e a otimização das decisões do governo, entre outros.

Para alcançar tais resultados, faz-se mister que tais sistemas se balizem por dois modelos fundamentais: o majoritário e o proporcional. A ideia por trás do modelo

1. Bacharel em Relações Internacionais, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atua com educação política desde 2010, tendo ministrado cursos na área em diversas instituições como Oficina Municipal, Konrad Adenauer, Instituto Sidarta, FESP-SP, RenovaBR, Centro de Liderança Pública, FENALEGIS e Fundação Mário Covas, tendo, nesta última instituição, exercido o cargo de Superintendente Executivo. Atualmente, é professor de graduação em Economia e Administração e de pós-graduação no Programa Avançado em Gestão Pública do Insper, colaborando também como consultor em diversos ramos, inclusive na imprensa nacional e internacional.

majoritário está ligada ao chamado princípio da maioria, a qual pode ser medida de maneira variável, podendo ser relativa, absoluta ou qualificada.

Tal sistema foi concebido no sentido de, supostamente, adensar a relação de representação, garantir a eficiência parlamentar e conduzir a uma mais abrangente representação territorial. Santos (2006), contudo, possui uma opinião um pouco menos favorável, afirmando o caráter faccioso e discriminatório desse modelo para com as minorias. Além disso, ele aponta a dificuldade em assegurar necessariamente a eleição dos melhores legisladores e a consequente produção de boa legislação, aliada a uma disputa considerada bastante cara em termos financeiros e sujeita a distorções como o *gerrymandering* ².

Como podemos observar, o grande entrave do sistema majoritário está ligado à sua dificuldade intrínseca com a representação das correntes minoritárias da sociedade. Nesse sentido, impõe-se uma solução que, em meados do século 19, veio à luz por meio da adoção do chamado sistema proporcional³.

O sistema proporcional, como o próprio nome já indica, pondera a composição do órgão de representação de acordo com a quantidade de votos recebida pelas forças políticas em disputa, evitando a nulidade da minoria. Dessa forma, possibilita aos diversos grupos e correntes políticos estarem representados no parlamento, que refletiria, o mais fidedignamente possível, o mapa destas forças na sociedade.

Neste quadro de pulverização de forças, é natural o florescimento de um considerável número de partidos políticos a fim de representar os distintos setores da sociedade. Assim sendo, a estruturação corrente do sistema proporcional se dá, frequentemente, por meio das chamadas listas partidárias, que podem ser abertas

2. O conceito de *gerrymandering* diz respeito à manipulação do desenho dos distritos. Tal prática recebeu esta denominação graças a Elbridge Gerry, governador do Massachusetts e vice-presidente dos EUA, que, em 1812, desenhou os distritos de modo a favorecer o candidato do Partido Republicano.

3. A emergência do sistema proporcional inscreve-se em um movimento paradoxal em que os novos atores buscavam se representar em sistemas fechados e as elites tinham a reversão da maioria, alijando-a totalmente do poder.

ou fechadas, a depender do grau de liberdade do eleitor para ordená-la conforme suas preferências.

As listas fechadas preordenadas são engendradas pelos partidos – geralmente por suas lideranças – antes das eleições e cabe ao eleitor apenas referendá-las ou rejeitá-las por inteiro, não podendo ingerir na ordem de precedência dos candidatos. Em alguns sistemas de lista fechada, é facultado ao eleitor definir algum tipo de preferência (voto preferencial) ou rejeição a certos nomes (lista semiaberta ou flexível), preservando as linhas gerais definidas pelo partido.

Já no caso das listas abertas, o eleitor tem o poder de ordenar a lista da maneira como bem entender, direcionando seu nome aos candidatos pessoalmente ou mesmo optando pelo chamado voto em legenda, em que vota diretamente no partido de sua preferência, abdicando desse direito de ordenação do rol de candidaturas.

O sistema proporcional ainda deve levar em conta algumas importantes variáveis, tais como: i) a circunscrição eleitoral ou distrito, ii) a magnitude desse distrito, ou seja, o número de representantes que é possível eleger por distrito, e iii) as fórmulas eleitorais que definem a correspondência entre votos e cadeiras.

Desta forma, o conhecimento e a compreensão dos sistemas eleitorais de cada país acabam por ser fundamentais para entendermos os dois modelos e até mesmo a interação entre eles no que diz respeito a características como representatividade, governabilidade e fragmentação política, entre outras. Diante disto, cumpre pontuar algumas distinções.

O modelo distrital em que o sistema para eleger os parlamentares da Câmara baixa é puramente majoritário e uninominal – adotado em países como o Reino Unido da Grã-Bretanha, o Canadá, a Índia e os Estados Unidos da América – possui um foco maior na governabilidade e deixa a desejar na questão da representatividade. Ao adotar tal modelo para as eleições, a Lei de Duverger nos previne que teremos uma tendência a restringir a representação, conduzindo o sistema político ao bipar-

tidarismo, mas, exatamente por essa razão, reduzindo a fragmentação e facilitando para que o governo alcance o consenso para a maioria dos votos no Legislativo.

Já o modelo denominado proporcional – adotado em países como Brasil, Argentina, Espanha, Portugal e os países nórdicos – acaba acontecendo exatamente o inverso, com um foco mais amplo na representatividade e fragilizado na questão da governabilidade. Diante deste fato, ao instituir tal modelo eleitoral, o sistema político acaba tendendo ao multipartidarismo, o que amplia a fragmentação e dificulta a governabilidade, mas, indubitavelmente, privilegia mais a representatividade que seu congênere majoritário.

Com vistas a equacionar esta dicotomia entre os aspectos majoritários e proporcionais, conceberam-se os denominados sistemas mistos, que buscavam conciliar os dois sistemas nas eleições para o mesmo órgão. Neste sentido, um bom exemplo é o sistema adotado pela República Federal da Alemanha, que elege metade de seus parlamentares pelo sistema majoritário e a outra metade por meio do sistema proporcional de lista fechada preordenada.

De posse desta breve introdução ao universo dos sistemas eleitorais, cabe compreender, em seguida, como emergiu o sistema eleitoral brasileiro e quais as circunstâncias históricas que determinaram sua origem e sua evolução através do tempo até alcançar sua configuração atual.

O sistema eleitoral brasileiro: histórico e estrutura atual

Histórico

As primeiras eleições no Brasil remontam ao período em que o país ainda estava na condição de colônia de Portugal, mais precisamente em 1532, quando da disputa para os representantes do Conselho da Vila de São Vicente. Deste momento em diante, por quase 300 anos, ocorreram pleitos em nível local para órgãos desta natureza – como as Câmaras Municipais – em que participavam apenas os chamados “homens bons”⁴ (FAUSTO, 1996).

Com a Revolução Liberal do Porto, ocorrida em Portugal no ano de 1820, faz-se necessária a realização das primeiras eleições gerais em solo brasileiro, com o objetivo de escolher nossos representantes para as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, à qual o Brasil era agora Reino Unido. Neste pleito, adotou-se a legislação eleitoral da Constituição espanhola de 1812, que indicava um deputado para cada 30 mil habitantes em cada província, eleito de maneira indireta e censitária (ANDRADE, 2009).

Diante da independência política definitiva com relação aos portugueses, proclamada em 1822, fez-se necessário definir novas regras que norteassem os processos eleitorais no país. Nesse sentido, por meio da Constituição de 1824⁵, são estabelecidas as bases de um sistema eleitoral para o país, com eleições exclusivamente para os deputados e senadores que constituiriam o Poder Legislativo, já que o Executivo estaria atrelado ao Imperador⁶ (FAUSTO, idem).

O sistema ainda era bastante elitista e blindado contra os anseios populares, sendo a eleição para a Câmara dos Deputados, até 1881, aberta (não secreta), indireta e censitária⁷, realizada por meio de mecanismos majoritários e vetada a mulheres, escravos e estrangeiros. O pleito para o Senado era ainda menos permeável ao conjunto da população, sendo eleita uma lista tríplice a ser

4. A definição concreta de “homem bom” é extremamente complexa, designando um grupo da elite das localidades no Brasil Colônia, frequentemente investidos de poder político em função de sua linhagem familiar, renda e posse de propriedades.

5. É importante ter em mente que a Constituição de 1824 foi outorgada em lugar de uma proposta elaborada por uma Assembleia Constituinte, eleita em 1822 e empossada em 1823. Para sua composição, as eleições se deram com base em um decreto de 19 de junho de 1822. Alguns autores, como Ferreira (2005), consideram este decreto como a primeira lei eleitoral brasileira, de cujas bases se extrairiam os mecanismos presentes na própria legislação eleitoral da Carta imposta dois anos depois.

6. A Constituição de 1824 inovou com a atribuição de quatro poderes, mas acabou concentrando dois deles (Executivo e Moderador) nas mãos do Imperador, tanto na esfera central como nas províncias, onde o seu presidente (hoje governador) era nomeado pelo monarca, sem nenhuma consulta popular.

7. As eleições neste caso eram indiretas em dois níveis: os votantes sufragavam os chamados eleitores que então elegiam os deputados, ambos credenciados pela renda que possuíam e por critérios de nacionalidade e religiosos. Este sistema, apesar de ser complexo, simplificava os quatro “degraus” presentes nas eleições para as Cortes em 1821, em que se promoviam eleições para compromissários, eleitores de paróquia, eleitores de comarca e, enfim, deputados.

submetida ao Imperador, demonstrando a forte ligação de dependência desta esfera do Legislativo ao Executivo (SOARES, 1990).

Durante o período imperial, em que a disputa parlamentar se dava essencialmente entre Conservadores e Liberais, algumas inovações foram criadas, como a inscrição prévia dos eleitores e seu alistamento em juntas eleitorais (1842), a Lei dos Círculos⁸ e a previsão das incompatibilidades (1855), as juntas paroquiais de qualificação dos eleitores (1875) e a chamada Lei do Terço⁹ (1879) (ANDRADE, *idem*).

A grande mudança viria, no entanto, no ano de 1881, com a aprovação da Lei Saraiva, que abolia o sistema indireto em favor de um sistema direto de votação, permanecendo, contudo, as exigências de comprovação de renda para o alistamento eleitoral. Além disso, a nova legislação exigiu a comprovação de alfabetização, excluindo uma enorme parcela da população que só teria o direito de voto reconquistado quase um século mais tarde (CARVALHO, 2003).

Com o advento da República, em 1889, sobreveio a necessidade de readequar o sistema eleitoral vigente aos novos cargos e configurações de um sistema de governo distinto: o presidencialismo com inspiração laica. As linhas mestras do sistema imperial, egressas da Lei Saraiva, contudo, foram mantidas no chamado Regulamento Alvim (1890), inclusive no que diz respeito ao credenciamento dos eleitores e à apuração dos vencedores nas mãos de juntas locais, além do voto “a descoberto” e do sufrágio universal (com exclusão das mulheres e dos analfabetos).

Assim, foi sobre tais bases que se estruturou o sistema conhecido como “política dos governadores”, ou

8. Semelhante aos moldes do que hoje denominamos “voto distrital”.

9. De acordo com Ferreira (2005), “a Lei do Terço não era um processo proporcional. Simplesmente dividia os cargos eletivos a preencher em dois terços para a maioria e um terço para a minoria. Mas os partidos geralmente não se apresentavam sozinhos, e sim em coligações. A coligação que vencesse, ganhando os dois terços, seria formada de elementos de mais de um partido. E, nas câmaras, seria difícil garantir que a unidade obtida nas eleições seria mantida no Plenário. Assim, ‘maioria’ era um conceito que se relacionava mais com uma vitória eleitoral do que propriamente com uma organização de governo”.

“coronelismo”, relacionando as eleições locais, estaduais e nacionais tanto no âmbito do Executivo – agora com eleições para a Presidência da República e dos Estados – como no escopo do Legislativo, no qual teve fim a vitaliciedade dos Senadores.

A combinação do voto aberto, a ingerência dos coronéis, as fraudes eleitorais – o chamado voto “bico de pena” – e a preponderância do Partido Republicano deram ensejo a um sistema que, de acordo com a obra seminal de Victor Nunes Leal (2012), gerou “dependência” e “fraqueza” ao eleitorado local ao longo de toda a Primeira República. No campo da legislação eleitoral, três sistemas foram erigidos, todos variantes do modelo majoritário (NICOLAU, 2007).

Na esteira das críticas ao sistema eleitoral que embasava o coronelismo, eclodiu a chamada Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, que propugnava o voto secreto e a constituição de um órgão independente para o alistamento eleitoral e a apuração dos votos, colocando abaixo o edifício da pejorativamente alcunhada República Velha (FAUSTO, *idem*).

Neste sentido, a adoção de um renovado Código Eleitoral em 1932 marca o início de um novo período, em que podemos observar o embrião do que seria uma democracia eleitoral com os seguintes avanços: i) a constituição de uma Justiça Eleitoral como órgão independente, que seria responsável por todas as etapas do pleito, ii) o sistema proporcional para as eleições ao Legislativo e iii) o voto secreto, direto e estendido a um novo contingente até então marginalizado: as mulheres (BALEEIRO, 1999).

O novo código regulou as eleições em todos os níveis (federal, estadual e municipal), implantou a fórmula de quociente eleitoral e partidário para distribuir as cadeiras no sistema proporcional adotado e a possibilidade de segundo turno. Ademais, a idade exigida para se tornar eleitor passou a ser de 21 anos, reduzida pela Constituição de 1934 para 18 anos (ANDRADE, *idem*).

Outra inovação da Constituição de 1934 foi a re-

apresentação classista, que previa, em seu Artigo 23, a eleição indireta de deputados eleitos pelas associações patronais e pelos sindicatos, classificados em: empregadores, empregados, profissionais liberais e servidores públicos. Diante da forte ascendência do governo federal sobre os sindicatos – exposta no fenômeno denominado “peleguismo” –, pode-se depreender as motivações políticas da criação de tal instituto por Getúlio com vistas a um suporte mais robusto no Legislativo (FAUSTO, *idem*).

No entanto, a vigência tanto do código quanto da Constituição foi bastante efêmera. Após articular um golpe de Estado em 1937, Vargas permanece no poder até 1945, período que passou aos anais históricos como Estado Novo, em que as eleições deixaram de ser um mecanismo relevante no sistema político brasileiro. Com o presidente detendo amplos poderes, o Legislativo e os executivos estaduais sofreram uma forte intervenção, mormente aqueles que se declaravam como oposicionistas (FAUSTO, *idem*).

Com o ocaso da ditadura varguista, adveio uma nova Carta Constitucional, em 1946, a qual se mostraria bastante avançada em matéria de direitos à população e que, no processo de restabelecimento do regime democrático, restaurou em seus capítulos acerca das eleições o avançado Código Eleitoral de 1932 (BALEEIRO, *idem*).

O regime implantado pela nova Constituição, a despeito de seus pendores democratas, traduzidos na livre competição político-partidária, ensejou um período histórico de quase 20 anos com graves sobressaltos na vida política brasileira, caracterizado pela forte participação dos militares naquilo que entendiam como seu “poder moderador” de interferir nos desdobramentos políticos (STEPAN, 1975)

Na esteira da renúncia de Jânio Quadros (1961), a ingerência militar se tornou ainda mais aguda e, dado o impasse gerado pela posição dos ministros militares em não permitir a posse do vice-presidente eleito, João Goulart, operou-se uma mudança profunda no sistema político vigente: a implantação do parlamentarismo como

uma solução de compromisso que diminuiria os poderes presidenciais.

A rápida deterioração da situação – inclusive com a volta do presidencialismo conquistada por Goulart e a radicalização de sua postura – levou a desdobramentos que culminaram com a deposição do presidente e a tomada do poder pelos militares por meio de um claro golpe nas instituições políticas e sociais vigentes (FAUSTO, *idem*).

Diante da ascensão dos militares ao poder, foram editados uma série de Atos Institucionais (AIs)¹⁰, que desfiguraram sobremaneira o regime político regido pela Carta de 1946, cassando mandatos populares e limitando a competição partidária a duas forças: uma de apoio aos militares (Aliança Renovadora Nacional) e outra de oposição a eles (Movimento Democrático Brasileiro).

Além disso, por meio da nova Constituição de 1967 e do Ato Institucional no 5, os generais recrudesceram o fechamento do regime com o fim das eleições diretas para os principais cargos do Executivo¹¹ – tais como a Presidência da República, dos Governos dos Estados e das Prefeituras de cidades tidas como estratégicas – e com o fechamento do Congresso em 1968, o que resultou em novas cassações de mandatos.

Com a posse do general Geisel em 1974, tem início o processo de abertura “lenta, gradual e segura”, que, ainda que retardado pelo Pacote de Abril (1977)¹², se mostraria cada vez mais inevitável. Neste sentido, a aprovação da Emenda no 15, de 19/11/1980, que restabeleceu o voto direto para Governo do Estado, abriu caminho para o que seriam as maiores manifestações populares da história no Brasil por uma significativa mudança em nosso

10. Ao todo, foram editados 17 Atos Institucionais, que, ao lado da Constituição de 1967 e suas emendas, compunham o arcabouço jurídico do Regime Militar no Brasil. Faz-se mister notar que, logo no segundo ano de governo militar (1965), foi editado um novo Código Eleitoral, com vigência até nossos dias.

11. A exceção estava nas Prefeituras de cidades pequenas e/ou não consideradas estratégicas, como as capitais e as estâncias hidrominerais.

12. O Pacote de Abril foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977 com alterações no mandato do Presidente da República (de cinco para seis anos) e com metade das vagas em disputa para o Senado preenchida por eleições indiretas, evitando uma derrota iminente do governo no pleito de 1978.

sistema eleitoral: eleições diretas para a Presidência da República (RODRIGUES, 2006).

No que pese a Emenda Constitucional que regularia as “diretas para presidente” – apelidada de Dante de Oliveira, em homenagem ao deputado federal mato-grossense responsável por sua autoria – ter sido rejeitada pelo plenário do Congresso Nacional, o povo “não se dispersou” e mobilizou-se pela eleição, ainda que indireta, de um presidente civil e representante das oposições.

A mobilização desta vez foi satisfatória e o mineiro Tancredo de Almeida Neves, um dos grandes líderes moderados da oposição ao regime, foi eleito como Presidente da República no Colégio Eleitoral, derrotando Paulo Salim Maluf no ano de 1985. Tancredo, contudo, morreria antes da posse e seu vice, José Sarney, assumiria em seu lugar, convocando, no decorrer de seu mandato, uma Assembleia Constituinte¹³ (FAUSTO, idem).

Após a conclusão de seus trabalhos, a Constituição de 1988 foi finalmente promulgada, inaugurando uma nova era para o Estado brasileiro, após 24 anos de regime de exceção, pautada em uma verdadeira democracia de massas estendida a todos os cidadãos, retomando alguns institutos e consolidando outros no que diz respeito à estrutura das regras eleitorais.

Estrutura atual

A Carta de 1988 traz em seu bojo, tanto em seu texto original como nas eventuais emendas que se integraram a ela com o passar do tempo, a sistemática que comanda o que hoje entendemos por sistema eleitoral brasileiro, englobando os cargos tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, nos três níveis da federação.

O sistema eleitoral brasileiro é misto: majoritário para os cargos do Poder Executivo em todos os níveis federais (Presidente da República, Governadores de Estado e Pre-

13. A convocação dessa Assembleia e a eleição de seus membros ocorreram em meio à euforia causada pela momentânea estabilização da moeda ensejada pelo Plano Cruzado. Neste sentido, cabe ressaltar que o partido do governo – o PMDB – teve uma influência preponderante em seu texto, ainda que cindido internamente entre os “autênticos” e os adeptos do “centrão”.

feitos Municipais) e para os Senadores Federais e proporcional para os demais cargos do Poder Legislativo (Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

Desta maneira, buscamos contemplar a escolha dos cargos majoritários da forma mais simples possível e privilegiar a representatividade proporcional no caso da composição dos órgãos legislativos, com exceção do Senado Federal. Trata-se de uma decisão que permite uma saudável coexistência entre os dois principais modelos de sistemas eleitorais.

Além do dispositivo constitucional, é de suma importância elencar os outros instrumentos jurídicos que compõem o arcabouço institucional responsável, atualmente, pela regulação do processo eleitoral no Brasil: i) o Código Eleitoral de 1965, ii) a Lei de Inelegibilidade de 1990, iii) a Lei dos Partidos Políticos de 1995, iv) a Lei das Eleições de 1997 e v) a Lei da Ficha Limpa de 2010, além de outras legislações correlatas ao assunto e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Assim, cabe nesta seção do presente trabalho esmiuçar os parâmetros gerais sobre as eleições no Brasil e os específicos para cada um dos cargos em disputa, destacando os pontos convergentes e divergentes de cada um deles e ressaltando os mecanismos que permeiam tal operação.

Em primeiro lugar, vale destacar que o conjunto do eleitorado, a partir desta Carta, compreende de maneira obrigatória os maiores de 18 anos e menores de 70 anos e, facultativamente, aqueles que possuem entre 16 e 18 anos e mais de 70 anos. O sufrágio é direto, secreto e universal – desta vez incluindo um grupo havia tempo alijado do processo: os analfabetos (SILVA, 1999).

Os critérios de elegibilidade, contudo, ainda vinculam a necessidade de alfabetização, bem como a nacionalidade brasileira (nata, no caso de Presidente da República e Vice-Presidente), o alistamento eleitoral em pleno gozo dos direitos políticos, o domicílio eleitoral na circunscrição em que busca disputar, a filiação partidária

e a idade mínima para cada um dos cargos na data da posse, sendo a) 35 anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, b) 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, c) 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e d) 18 anos para Vereador (MEYER, 2010).

As eleições ocorrem bianualmente, intercalando entre as eleições gerais (onde estão em disputa os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e Distrito Federal, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais) e as eleições locais (onde estão em disputa os cargos de Prefeito e Vereador) (SILVA, *idem*).

No caso do Poder Executivo, em qualquer uma das esferas federativas¹⁴, as eleições se dão por meio do sistema majoritário, sendo que o vencedor deverá conquistar o voto da maioria absoluta dos votos válidos. Caso o postulante não conquiste, num primeiro turno, esta maioria – 50% + 1 dos votos, excetuando-se brancos e nulos –, haverá um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Desde as eleições de 1998, foi permitido aos detentores de um mandato no Poder Executivo disputar a reeleição e, no caso de vencerem, ganharem mais um mandato consecutivo, sendo esta medida válida inclusive para aqueles que já estavam no cargo quando da aprovação do dispositivo (NICOLAU, 2007).

Já no que diz respeito ao Poder Legislativo, a complexidade do sistema demanda uma análise mais detida. No caso da esfera federal, o regime continuou consagrando o bicameralismo, com a Câmara dos Deputados representando o conjunto da população e o Senado Federal representando os Estados membros da federação e o Distrito Federal¹⁵ (SILVA, *idem*).

Cada Estado elege três Senadores, com mandatos

14. No caso da esfera federal, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, na esfera estadual pelo Governador do Estado e na esfera do Município pelo Prefeito Municipal.

15. O bicameralismo é aplicado no Brasil apenas na esfera estadual. No caso dos Estados e Municípios, existe apenas um órgão legislativo, sendo, respectivamente, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal.

de oito anos, passíveis de recondução, sendo que a renovação do Senado Federal se dá, alternadamente, em dois terços e um terço dos Senadores, a fim de preservar certa continuidade em seus quadros, quando de alterações sensíveis no humor do eleitorado. A eleição dos Senadores se dá por meio do sistema majoritário de maioria simples, ou seja, o(s) candidato(s) mais votado(s) no pleito – sejam duas ou uma vaga – são eleitos para ocupar a cadeira, independentemente se atingiram mais de 50% dos votos (NICOLAU, idem).

Com relação à eleição de Deputados (federais, estaduais ou distritais) e Vereadores, vige o sistema proporcional de lista aberta, que, como já vimos, tem o condão de buscar representar todos os setores da sociedade na proporção de sua força ou de sua mobilização política. Assim, o primeiro passo é definir a totalização dos votos – o que corresponde aos votos atribuídos aos candidatos ou às legendas subtraídos dos votos brancos e nulos – e, com base neste número, definir o quociente eleitoral da seguinte forma:

$$\textit{Quociente eleitoral} = \textit{Votos válidos} / \textit{Vagas em disputa para determinado cargo}$$

Em seguida, de posse desse quociente, cabe delimitar a quantidade de vagas destinadas a cada partido¹⁶, a qual se obtém por meio do total de seus votos pelo quociente eleitoral, dando a esse montante o nome de quociente partidário:

$$\textit{Quociente partidário} = \textit{Votos válidos para o partido} / \textit{Quociente eleitoral}$$

Neste momento, os partidos que não atingem o quociente eleitoral – cujo resultado do quociente partidário é

16. Faz-se mister esclarecer que, para efeito de distribuição de cadeiras, os votos dos partidos coligados são somados e as cadeiras conquistadas pertencem à coligação como se a mesma fosse um único partido, o que pode gerar uma ferrenha competição entre as forças partidárias no interior da mesma coligação.

inferior a 1 – são excluídos da distribuição de cadeiras. Após essa operação, as sobras são alocadas de acordo com o método denominado das “maiores médias”, da seguinte forma expressa no artigo 109 do Código Eleitoral vigente:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II – repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Distribuídas as cadeiras para os partidos políticos eleitos, cabe definir os candidatos que as ocuparão. Neste sentido, a chamada lista aberta, como já vimos, assevera que a ordem de precedência seja definida pelos eleitores, ocupando as cadeiras aqueles que detiverem mais votos, dado o quociente partidário (NICOLAU, *idem*).

Para melhor ilustrar o complicado funcionamento do sistema proporcional de lista aberta, replicamos um infográfico (Figura 1) em que a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – órgão público de coordenação e gestão dos meios de comunicação do governo federal – simulou uma eleição hipotética com um eleitorado de 300 indivíduos que tem de optar entre 12 candidatos de dois partidos e uma coligação (formada por dois outros partidos) diferentes.

Desta forma, a ilustração busca demonstrar como funciona a alocação de cadeiras, ressaltando alguns pontos de questionamento do eleitorado brasileiro, como o

fato de candidatos mais bem posicionados isoladamente não ocuparem as cadeiras nos órgãos legislativos em detrimento de outros cuja votação absoluta foi inferior.

Figura 1 - Infográfico da EBC sobre o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta.



Fonte: Empresa Brasil de Comunicação (2010).

No que pesem as diferenças entre este mecanismo e o majoritário, a votação e a totalização dos votos – tanto nas eleições gerais como nas locais – têm sido feitas por meio eletrônico desde as eleições de 1996. Para que esta estrutura possa funcionar, é necessário um órgão eficiente e independente, cujo trabalho seja respeitado por todos os atores envolvidos e busque o constante aperfeiçoamento. Neste contexto, sobressai a atuação da Justiça Eleitoral, que – a despeito de algumas vicissitudes e inconstâncias – tem desempenhado um bom trabalho desde a redemocratização até nossos dias.

Propostas recentes de alterações do sistema

Da maneira como nosso sistema eleitoral está organizado, é importante ter presente que alguns analistas acabam por lhe imputar um papel central na fragmentação dos parlamentos e, conseqüentemente, na dificuldade das relações entre o Executivo e o Legislativo. Além disso, o sistema eleitoral também acaba recebendo

críticas por supostamente inflar o custo das campanhas políticas e isentar os eleitos de uma responsabilização mais objetiva.

Neste sentido, com fins de melhorar a governabilidade e baratear o custo de campanhas mais personalizadas, existem movimentos e lideranças que propõem a adoção do voto distrital, que seria, basicamente, transformar o componente proporcional de nossas eleições em um modelo majoritário. Dessa maneira, deveríamos desenhar distritos regionalmente delimitados, onde os partidos políticos poderiam lançar seus respectivos candidatos, sagrando-se vencedor aquele que obtiver mais votos.

Apesar das vantagens do sistema, é preciso ter claro que este sistema também traz algumas desvantagens, notadamente aquelas ligadas à arbitrariedade no desenho dos distritos, à prevalência de interesses paroquiais sobre os gerais, à perpetuação do poder de um mesmo grupo ou família em cada distrito e ao contingente de votos “jogados fora” em disputas majoritárias que poderia distorcer a representação das ideias na sociedade.

Por essa razão, devemos refletir que toda mudança institucional no sistema eleitoral, popularmente conhecida no Brasil como “reforma política”, pode trazer algumas soluções para velhos problemas, mas também poderia acarretar novos problemas a serem enfrentados no futuro, uma vez que nenhum sistema eleitoral é perfeito e cada um deles deve se adequar ao processo histórico e social do Estado em que está inserido.

Considerações finais

O presente trabalho buscou elucidar o sistema eleitoral brasileiro em suas diversas minúcias e idiossincrasias. Neste sentido, buscamos, após uma breve introdução sobre o tema, recuperar as origens históricas de alguns dispositivos e esclarecer seu funcionamento, ainda que o espaço seja sempre pequeno para tão grandiosa tarefa.

Cabe frisar que, diante de uma alegada complexidade de suas regras, alguns analistas e atores políticos

clamam sistematicamente pela chamada “reforma política”, cujo conteúdo traria o Brasil ao rol das democracias verdadeiramente “consolidadas” ou “desenvolvidas”. As propostas vão desde mudanças incrementais até a substituição do sistema proporcional pelo voto distrital, a abolição do instituto da reeleição e a ampliação dos mandatos majoritários.

Para os defensores desta reforma, propostas como as enunciadas acima teriam a capacidade de, por si só, mudar a relação entre o representante e o representado, fazendo com que o primeiro desempenhasse melhor suas funções sob os, agora, vigilantes olhos do segundo.

A despeito da seriedade dos que eventualmente tenham proposto tais e quais alterações, acreditamos ser pouco produtivo culpar as regras pela baixa qualidade de nossos representantes e/ou de seu trabalho e pela pouca mobilização dos eleitores nos períodos entre as eleições.

O mais razoável ainda parece ser a educação dos cidadãos para a política, esclarecendo os mecanismos de funcionamento do sistema e demonstrando a eles os prós e os contras vinculados a cada escolha no momento das eleições, bem como a importância de uma postura ativa que ultrapasse o mero comparecimento às urnas e privilegie a fiscalização de todos os candidatos e políticos eleitos.

Referências

ANDRADE, Angelo Bôsko Machado de. “O sistema eleitoral brasileiro: condições de elegibilidade.” Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados in <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3625> Publicado em 2009. Acesso em: 09/03/2014.

AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006.

BALEEIRO, Aliomar. “Constituições Brasileiras”. Brasília: Senado Federal e

Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem/teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.

CINTRA, Octavio. “Majoritário ou proporcional? Em busca do

equilíbrio na construção de um sistema eleitoral”, in Cadernos Adenauer VI (2005) n.2. *Reforma Política: agora vai?* Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer. Setembro de 2005.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Brasília: Coordenação de

Publicações, Câmara dos Deputados, 2002.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. EDUSP: São Paulo. 1996.

MEYER, Lucia. “Elegibilidade: pressupostos legais para ser votado”, in <http://jus.com.br/artigos/17292/elegibilidade-presupostos-legais-para-ser-votado/2>

Publicado em 08/2010. Acesso em: 09/03/2014.

MUKAI, Toshio. *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: PrND, 1985.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*”. Rio de Janeiro: FGV, 2004 (5ª edição, revista e atualizada).

_____, Jairo. “O sistema eleitoral brasileiro”, in AVELAR, Lúcia & CINTRA, Octavio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2007.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press. 1990.

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO TANCREDO NEVES. *Representação e sistemas eleitorais*. Brasília: 1987.

RODRIGUES, José Ricardo Simões. *Evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro nas constituições*. Universidade Federal de Rondônia: Cacoal. 2006.

SANTOS, Fabiano. “Em defesa do presidencialismo de coalizão”, in SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Eds.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Hilda Braga. *Sistemas eleitorais do Brasil (1821-1998)*. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, 1990.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Artenova: Rio de Janeiro. 1975

Os Dilemas da Reforma Política no Brasil: entre a Efetividade e a Panaceia Imaginária*

João Paulo S. L. Viana e Marcio Cunha Carlomagno¹

O tema reforma política é o cerne do pensamento político brasileiro.”

Jawdat Abu El-Haj

Introdução

A reforma política é um dos temas centrais da vida republicana brasileira. No período posterior ao advento da redemocratização, com mais intensidade após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o assunto voltou a ocupar um relevante espaço no debate público por intermédio da imprensa e, principalmente, entre os estudiosos do sistema político e os congressistas. O presidencialismo e a fragmentação partidária eram observados como um empecilho ao desenvolvimento das instituições brasileiras. O modelo denominado “presidencialismo de coalizão”, à época, tido por muitos como uma “combinação explosiva”, era considerado a principal causa do nosso subdesenvolvimento institucional.

Naquele momento, para parcela significativa dos analistas, o diagnóstico se confirmaria com o quadro de instabilidade institucional que se segue após a constituinte. O elevado número de candidatos na eleição pre-

* Nossos sinceros agradecimentos ao cientista político Jairo Nicolau, pelo incentivo à publicação deste trabalho. Agradecemos também à equipe editorial da Oficina Municipal e da Fundação Konrad Adenauer no projeto, pelo imenso apoio.

1. João Paulo S. L. Viana - Universidade Federal de Rondônia
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professor adjunto da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Atualmente é pesquisador associado do IESP-UERJ; coordenador estadual e pesquisador do LEGAL; pesquisador da FAPERÓ (Iniciativa + 10). E vice-diretor da ABCP Norte. Foi visiting scholar na University of Pittsburgh.

Marcio Cunha Carlomagno - Universidade Federal do Paraná
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professor de Administração Pública na mesma instituição. Foi professor de Ciência Política na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Seus interesses de pesquisa incluem estudos legislativos, eleições e métodos quantitativos.

sidencial de 1989, a vitória de um *outsider* cujo o partido fundado às vésperas da eleição possuía 3% de parlamentares na Câmara dos Deputados, aliado ao fracasso dos maiores partidos brasileiros (PMDB e PFL), além do *impeachment* de Fernando Collor, e o plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em abril de 1993 alavancaram ainda mais dúvidas sobre a capacidade de nossa engenharia institucional assegurar a construção de governos que efetivamente governem e, assim, contribuir para a consolidação de instituições sólidas

Mais recentemente, desde a crise do “mensalão”, em 2005, e das “jornadas de junho de 2013”, o tema retornou com maior intensidade à agenda do Congresso Nacional. É nesse contexto que um razoável número de propostas de reformas, especificamente no âmbito dos sistemas eleitoral e partidário, relacionadas à adoção do voto distrital misto, lista fechada, cláusula de barreira, fim das coligações proporcionais, financiamento público de campanhas, entre outros temas, surgem com mais frequência no sistema político brasileiro.

No caso brasileiro, as discussões acerca de mudanças e reformas em nossas instituições representativas, de forma preponderante, incidem sobre a ideia de que somente por intermédio de uma ampla reforma resolveremos problemas de corrupção e da representação política. Como se, por um passe de mágica, ao mudar as regras que regem as escolhas de nossos representantes, ao mesmo tempo, criássemos verdadeiros “anjos” na política. Nesse sentido, acreditamos que o debate da reforma política no Brasil, quando dotado desse objetivo, encontra-se fora de foco. A questão do combate à corrupção na gestão pública encontra-se, intrinsecamente, relacionada à efetividade dos mecanismos das instituições de controle que, diga-se de passagem, tem trabalhado de forma efetiva nos últimos anos (SANTOS, 2008).

Sob essa perspectiva, este estudo busca situar o tema da reforma política no Brasil a partir de pontos centrais: 1) Proporcionar um panorama do debate acerca do funcionamento do sistema político brasileiro, entre 1988

e 2020; 2) Exibir um número razoável de alterações efetuadas no regramento institucional durante o período analisado, com o objetivo de demonstrar que, ao contrário do que se imagina, o legislador brasileiro há mais de duas décadas tem modificado, frequentemente, as regras que regulam o funcionamento de nosso arranjo institucional; e 3) Com base nas principais mudanças nos últimos anos, apresentar os resultados efetivos sobre a dinâmica do sistema político brasileiro, especialmente, os efeitos da proibição das coligações proporcionais na eleição municipal de 2020.

O presente capítulo é composto de três seções, além de introdução e conclusão. Inicialmente, abordaremos o modelo do sistema político brasileiro e o debate marcante, a partir da década de 1990, fundamentalmente, sobre os sistemas eleitoral e partidário, centrado na questão governabilidade versus representatividade. Posteriormente, apresentaremos um histórico das reformas eleitorais realizadas no país desde o pós-constituente. A partir daí, analisaremos, especificamente, a reforma política realizada pela Câmara dos Deputados no ano de 2017, que instituiu, entre outras medidas, uma cláusula de desempenho progressiva e o fim das coligações em eleições proporcionais. Com isso, apresentaremos os dados sobre os impactos dessas mudanças nas eleições de 2020. Por fim, traçamos algumas considerações sobre a relevância do incessante debate da reforma política no Brasil.

1. O sistema político brasileiro pós-redemocratização e o debate político

No Brasil, a vida republicana apresentou, pelo menos, seis experiências partidárias distintas² (MENE-

2. Conforme Meneguello (1998), um dos aspectos fundamentais no estudo dos partidos políticos na experiência republicana brasileira consiste na descontinuidade de partidos e sistemas partidários. Desde a proclamação da República até 1985, pelo menos seis sistemas partidários se sucederam no Brasil. Inicialmente, o período oligárquico da República Velha, de 1889 a 1930. Posteriormente, um sistema pluripartidário iniciado com a Revolução de 1930. Após o fim do Estado Novo, o surgimento de um sistema partidário na experiência democrática de 1945 a 1965, que dura até o golpe de 1964. De 1965 a 1979, o bipartidarismo organizado pela ditadura militar. De 1979 a 1985, ainda sob o regime militar, o multipartidarismo controlado. E o sistema multipartidário, fundado com a redemocratização por intermédio da Emenda Constitucional nº 25.

GUELLO, 1998). Nascido em 1985 com a redemocratização e formalizado com a Constituição Federal de 1988, o atual sistema político-partidário encontra-se diante de uma das maiores crises de nossa história recente. Não obstante ser considerado o mais longo e estável da institucionalidade democrática brasileira (REIS, 2007; BRAGA, RIBEIRO & AMARAL, 2016), nosso modelo vem suscitando críticas que perduraram no decorrer dos anos 1990, acerca da incapacidade de efetivação da governabilidade e da consolidação das instituições políticas (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; MAINWARING, 1991; 2001; LAMOUNIER, 1992; GÓES, 1992; AMES, 2001).

O presidencialismo de coalizão preservou elementos consagrados, como o sistema presidencialista de governo e a separação de poderes, acompanhada da representação proporcional de lista aberta, multipartidarismo e o federalismo. Nesse contexto, tal combinação institucional justificava-se a partir de certo “pluralismo de valores” e da heterogeneidade que marcariam a sociedade brasileira (ABRANCHES, 1988). Importante ressaltar que se explicitou também uma presidência dotada de relevantes funções legislativas, um caso peculiar entre as democracias presidenciais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006).

O arranjo institucional brasileiro designa ao chefe do Executivo a complexa missão de construção da governabilidade por intermédio da formação de maiorias sólidas, apoiadas por alianças entre as legendas no parlamento. Nessa perspectiva, o gerenciamento da coalizão é condição fundamental para o sucesso dos governos e a manutenção da estabilidade política (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; VIANA, CARLOMAGNO & CARVALHO, 2017; VIANA & OLIVEIRA, 2018).

Como assinalado, a eleição de Collor, a crise dos maiores partidos e o plebiscito de 1993 foram eventos que contribuíram diretamente para a emergência do tema da reforma política que, importante ressaltar, não encontrou espaço durante a Assembleia Nacional Cons-

tituinte (NICOLAU, 2003). Após esse tumultuoso e instável período que se sucedeu com a promulgação da Constituição Federal, especificamente a partir de meados dos anos 1990, o sistema político brasileiro inicia um período relativamente virtuoso, apresentando sinais de vitalidade e estabilização (BRAGA, RIBEIRO & AMARAL, 2016; NICOLAU, 2017).

O início das eleições gerais em 1994 acarretou uma competição eleitoral guiada pela disputa presidencial, centrada em dois grupos políticos de centro-direita e centro-esquerda, liderados por PT e PSDB (CORTEZ, 2009; MELO & CÂMARA, 2012; SANDES-FREITAS, 2015; MAINWARING, BIZZARRO & POWER, 2017; LIMONGI & GUARNIERI 2018), com bases eleitorais oriundas de São Paulo, o maior e mais rico estado da federação.

No tocante à relação Executivo/Legislativo, a despeito de uma presidência dotada de relevantes atribuições legislativas, poderes de agenda e barganha, um mergulho no plenário da Câmara dos Deputados demonstrava que os partidos políticos se comportavam de forma coesa, disciplinados e dispostos a cooperar com o Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006). Ao deslocarem a análise sobre o funcionamento dos partidos políticos do âmbito eleitoral ao parlamento, os estudos de Figueiredo e Limongi (1999) diagnosticaram o oposto das visões recorrentes: altos níveis de disciplina partidária e o padrão de funcionamento dos trabalhos legislativos centralizado em torno das lideranças e dos partidos.

No plano das políticas públicas, a conquista da estabilidade macroeconômica a partir de 1994, aliada aos índices de crescimento e distribuição de renda do início no século XXI (SINGER, 2012), parecia confirmar um processo em curso de institucionalização do modelo brasileiro (VIANA, CARLOMAGNO & CARVALHO, 2017). Assim, as “virtuosas” experiências de PSDB e PT no governo federal teriam aberto o caminho para a consolidação das instituições políticas e democráticas do país.

Não obstante, apesar da conjuntura crítica sobre a

qual enfrentou o governo Dilma, a partir das jornadas de junho de 2013, a dinâmica institucional brasileira mudou substancialmente no momento posterior à eleição presidencial de 2014. Nesse sentido, recordam Viana, Carlotomagnano e Carvalho (2017), a recusa do PSDB em aceitar a vitória de Dilma Rousseff (PT), a profunda crise econômica, a corrupção na Petrobras, que exibiu o lado espúrio do financiamento de campanhas, a crescente insatisfação popular e a perda de maioria governista no Congresso Nacional foram fatores primordiais para a aprovação do impeachment da ex-presidente Dilma. Importante ressaltar o protagonismo do judiciário, com a operação Lava Jato, certamente, fundamental, à época, no cenário político nacional.

Esse conjunto de fatores colaborou para que, nas eleições nacionais de 2018, os eleitores optassem por uma alternativa que se apresentava com um discurso parcialmente antissistema. Essa mesma insatisfação do eleitorado com a “política como usual” pressiona constantemente a opinião pública, e seus representantes, por reformas capazes de mudar a dinâmica da política institucional. Como veremos na seção seguinte, contudo, essas reformas já têm sido realizadas, de forma gradual, há algum tempo.

2. Das principais reformas políticas realizadas pós-1988 à eleição de 2020

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos aspectos da engenharia política nacional foram alterados por meio das chamadas “minirreformas” eleitorais. Essas mudanças constantes no regramento do sistema político comprovariam o argumento de que reformas são realizadas com frequência no sistema político brasileiro (PERES, 2015). Sem a pretensão de esgotar o tema, apresentamos a seguir um breve apanhado de algumas das principais mudanças realizadas nesse período.

1993: Permissão para doações empresariais para campanhas eleitorais

A Lei no 8.713/1993, que disciplinou as eleições de 1994 e serviria de inspiração para a lei das eleições três anos depois, autorizava, pela primeira vez, que empresas (entes jurídicos) fizessem doações de campanha para candidatos. A regra foi inspirada pelos escândalos que levaram ao impeachment do presidente Fernando Collor de Mello (PRN), menos de um ano antes. À época, a prática de doações empresariais era considerada generalizada, mas contabilizada ilegalmente, em forma de “caixa dois”. Então, os legisladores julgaram melhor legalizar a prática, colocando-a às claras e sob a fiscalização pública. A medida, de fato, contribuiu para avanços relacionados à questão da transparência do financiamento de campanhas no Brasil.

1993: Eleições gerais, com a disputa simultânea para presidente e nos estados (eleições “casadas”)

A Lei nº 8.713/1993 também regulamentou a realização simultânea das eleições para os cargos de presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual. Desde a disputa eleitoral de 1994, as eleições gerais, ou eleições “casadas”, passaram a ser realizadas no País. O novo regramento exerceu forte influência sobre a dinâmica do sistema político brasileiro, a partir daquele pleito aos dias atuais.

1995: Cláusula de barreira, posteriormente anulada pelo STF

Junto com a lei de Partidos Políticos (Lei no 9.096/1995) foi aprovado um dispositivo que passaria a valer somente uma década depois, a partir de 2007, que restringia o direito ao funcionamento parlamentar, bem como acesso ao fundo partidário, somente aos partidos que tivessem obtido ao menos 5% dos votos na Câmara dos Deputados. Em 2006, o artigo foi julgado inconstitucional pelo STF (Adins nº 1.351-3 e 1.354-8) e nunca chegou a ser implementado.

1997: Reeleição para cargos executivos

Promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com vistas à eleição do ano seguinte, a Emenda Constitucional nº 16/1997 passou a permitir a reeleição aos cargos executivos (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos), até então proibida. Essa é a regra em vigor atual, embora sempre alvo de propostas de reforma, para o retorno à proibição da reeleição.

1997: Lei das Eleições

A partir de 1997, uma lei geral (Lei nº 9.504/1997) passou a orientar o funcionamento das eleições, substituindo a necessidade de editar uma nova lei a cada pleito. Essa lei passaria a seguir objeto de constantes alterações nas décadas seguintes.

Uma das grandes novidades trazidas em 1997, visando a promoção de igualdade de gênero, foi o parágrafo 3º do artigo 10, que determina que, nas disputas proporcionais, cada partido ou coligação “deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Esse parágrafo seria reformado 12 anos mais tarde para fins de aprimoramento.

2002: Verticalização das eleições

Decisão do TSE em 2002 (resolução TSE nº 20.993/2002) obrigou que partidos coligados em eleições presidenciais deveriam repetir a mesma coligação nos estados. A decisão proibia que partidos adversários no plano nacional fossem aliados no plano estadual e visava dar maior congruência ideológica às alianças. Isso fez, por exemplo, que o PMDB não participasse de nenhuma coligação presidencial em 2006, lhe garantindo maior autonomia para alianças estaduais.

A verticalização valeu apenas para as eleições de 2002 e 2006. Ainda em 2006, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 52, que assegurou a autonomia dos partidos políticos para definir as coligações, sem a obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional e estadual.

2007: Mandato eletivo pertence ao partido

Em resposta a um questionamento realizado pelo então PFL (hoje DEM), o TSE emitiu uma decisão (Resolução nº 22.610/2007) em que decretou que o mandato eletivo de cargos com eleição proporcional pertencia ao partido político, que poderia requerê-lo, em caso de migração partidária do eleito. O argumento dizia que como é o partido a unidade agregadora de cálculo para distribuição das cadeiras legislativas, a ele pertence tal mandato. No primeiro momento, a decisão gerou frutos saudáveis, que foi frear a intensa migração partidária existente até então.

Contudo, o próprio TSE criou nos anos seguintes uma série de exceções à regra, em que o eleito não perderia o mandato, como em caso de migração para um novo partido, não existente à época da eleição. Isto foi um incentivo para a criação de novos partidos, que serviram como uma espécie de etapa intermediária para a migração. Exemplo desse fenômeno é o Partido da Mulher Brasileira (PMB), cuja criação foi homologada em setembro de 2015. Antes do final daquele mesmo ano, o partido já possuía uma bancada de 22 deputados federais. Alguns meses adiante, já não lhe restava praticamente nenhum deputado federal, que haviam migrado novamente para outros partidos.

2009: Cota de gênero para candidaturas

Ao longo da década de 2000, percebeu-se que partidos, em cumprimento ao art. 10 da lei das eleições (1997), estavam “reservando” vagas às candidaturas de mulheres, mas não efetivamente as lançando. Então, alterou-se a redação da lei, que mudou de “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento [...]” para “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% [...]”. A alteração de “deverá reservar” para “preencherá” fez com que, apenas em 2010, a Justiça Eleitoral passasse a cobrar dos partidos o cumprimento da legislação.

2010: Lei da Ficha limpa

Em 2010 foi aprovada pelo Congresso, originada em um projeto de lei de iniciativa popular, a Lei Complementar nº 135/2010, que ficou popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, que passou a valer a partir de 2012.

A lei amplia as condições de inelegibilidade, já previstas na Lei Complementar nº 64/1990, para aqueles que tiverem o mandato cassado, renunciarem ao mesmo para evitar a cassação ou forem condenados por decisão de órgão colegiado, em uma série de tópicos relativos à probidade administrativa.

2015: Cláusula de barreira individual (10% do quociente eleitoral)

Parte da minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) alterou o código eleitoral (Lei nº 4.737/1965) para a inclusão de uma exigência de desempenho individual. Os candidatos aos cargos proporcionais só poderiam ser eleitos se tivessem, como votação individual, pelo menos 10% do quociente eleitoral. A regra visava colocar fim ao fenômeno de um candidato com uma votação massiva ajudava a eleger colegas com votação irrisória, como foi popularizado nas eleições de Enéas Carneiro (em 2002) e Tiririca (em 2010).

Essa lei entra no rol das soluções de problemas in-existent. Embora responda a uma queixa popular, Carlomagno (2016) e Carlomagno e Carvalho (2018) demonstraram que esse fenômeno já era residual, ganhando muita mais fama, em virtude da divulgação na imprensa, do que sendo característica marcante do sistema eleitoral brasileiro.

2015: Fim do financiamento empresarial

Em julgamento (Adin nº 4650), o Supremo decreta inconstitucional o financiamento eleitoral por parte de empresas, decretando a sua proibição. Até aquele momento, os entes empresariais eram os maiores responsáveis por bancar campanhas eleitorais no Brasil.

2015 e 2017: Criação do fundo eleitoral

Em resposta ao fim do financiamento empresarial de eleições, decretado pelo STF, o Congresso teve que dar uma resposta sobre quem pagaria a conta das eleições. Para 2016, a resposta temporária foi o aumento do valor do Fundo Partidário de R\$ 289 milhões para R\$ 867 milhões.

Em 2017, foi criado (valendo a partir de 2018) o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, válido para os anos eleitorais. O Fundo Especial, a partir de então, é gerido de forma separada do Fundo Partidário, e não se confunde com este.

2015: Diminuição do tempo de campanha

A reforma de 2015 diminuiu o tempo de campanha eleitoral de 90 dias para 45 dias, além do tempo de horário eleitoral em TV e rádio de 60 minutos para 20 minutos diários. A medida, embora muito criticada à época por cientistas políticos, tinha como objetivo reduzir os custos financeiros da campanha. A redução do tempo de TV, especialmente, esteve ligada à expansão do dinheiro público destinado aos partidos. O tempo de TV é uma forma de financiamento indireto, já que ele é “gratuito” apenas para os partidos, mas não para o poder público, que paga às emissoras em forma de isenção fiscal. Com a redução do tempo de TV, houve na verdade uma realocação orçamentária. Enquanto se aumentou o financiamento direto (dinheiro destinado aos partidos), reduziu-se o financiamento indireto (dinheiro destinado às emissoras para cederem espaço aos partidos).

2017: Cláusula de desempenho, para acesso ao fundo partidário e tempo de TV

Em 2017, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 97/17, que estabelece patamares mínimos de votação obtida em eleições, para que partidos políticos tenham acesso aos recursos financeiros do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e TV. A intenção da legislação é estimular processos de fusão partidária – diminuindo, portanto, o número de partidos efetivos

- bem como diminuir os gastos públicos com partidos sem representação social.

A cláusula de desempenho será progressiva e começou a valer já em 2018. Nesse ano, os partidos precisaram obter pelo menos 1,5% dos votos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em nove estados e com o mínimo de 1% dos votos em cada estado. Isso já excluiu, a partir de 2019, partidos como PCO, PSTU, PRTB e DC do acesso aos benefícios citados. Esses patamares irão subir gradativamente, a cada eleição nacional, até 2030, quando serão exigidos 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em nove estados e com 2% dos votos válidos em cada estado.

2017: Fim das coligações partidárias para cargos proporcionais

A reforma de 2017 (Lei nº 13.487, de 2017) alterou diversos elementos do jogo eleitoral no Brasil. Um dos mais importantes foi o fim das coligações partidárias para cargos proporcionais (vereador, deputados estadual e federal). Sobre esse ponto, iremos tratar no próximo tópico.

Diversas outras medidas ocorreram nesse período de tempo, como a proibição de “showmícios” (a partir de 2006) e a regulamentação de campanhas digitais na internet (a partir de 2012). Outras iniciativas não chegaram a ser aprovadas, mas tiveram grande repercussão e geraram debates na sociedade, como a proposta do “distritão”, em 2015.

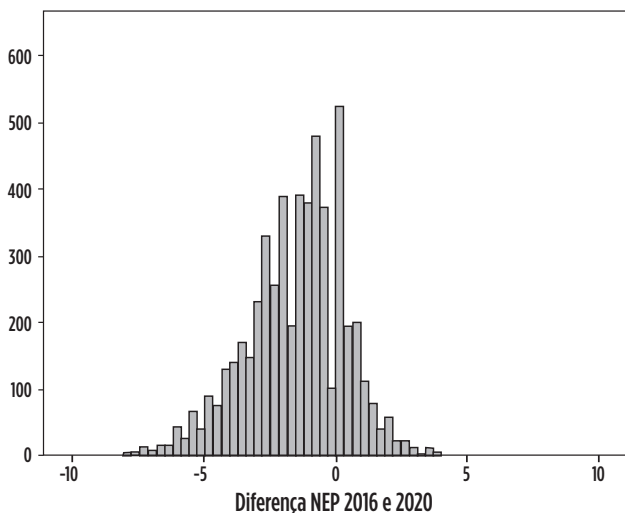
A seguir, analisaremos os efeitos da alteração mais significativa em termos de reforma eleitoral realizada em 2017, que passou a vigorar a partir das eleições municipais de 2020.

3. Efeitos do fim das coligações eleitorais

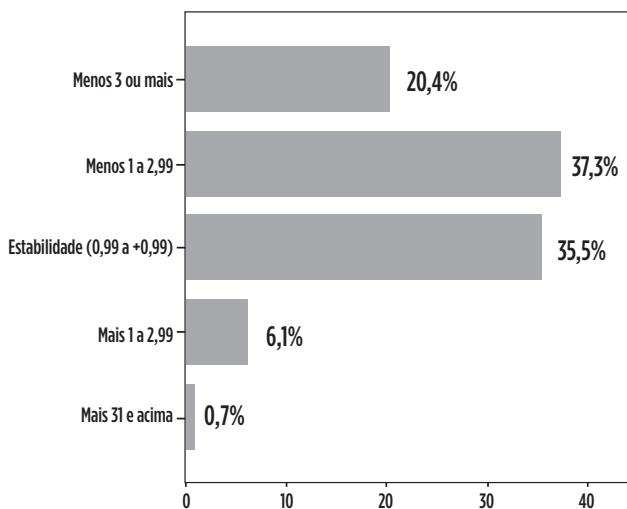
O fim das coligações partidárias em eleições proporcionais foi a principal mudança no sistema eleitoral brasileiro para a eleição municipal de 2020. A medida concedeu à disputa um caráter de laboratório para os pleitos seguintes, em especial, a eleição geral de 2022, quando a nova regra estreará nas eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas. Observado, quase unanimemente, por estudiosos como um fator de enfraquecimento da vida partidária brasileira, na prática, o mecanismo das coligações funcionava como um único partido, deturpando o voto na legenda e contribuindo para que, especialmente, os menores partidos burlassem o quociente eleitoral e alcançassem representação nas casas legislativas. As coligações eram um ponto de grande queixa por parte dos cidadãos, pois se votava no candidato de um partido A e se ajudava a eleger um candidato de um partido B – às vezes, de pensamento ideológico bem distinto.

Nesse sentido, ao instituir o fim das coligações proporcionais, a reforma eleitoral de 2017 (Lei nº 13.488/2017) possuía um duplo objetivo. Inicialmente, visava dar maior clareza aos eleitores sobre sua escolha eleitoral, no que, independentemente dos resultados do segundo objetivo, já foi bem-sucedida. Ao passo que ainda possuía como meta produzir um efeito redutor do número de partidos efetivos no Brasil, considerado tanto por especialistas quanto pelo mundo político demasiado alto.

Os resultados a seguir comparam o número de partidos efetivos nos municípios brasileiros, entre 2016 e 2020, e demonstram que esse segundo ponto também foi alcançado. Os dados são expressos de duas formas, em um histograma, e com intervalos categorizados, de mais fácil compreensão.

Gráfico 1 - Diferença no Número de Partidos Efetivos entre 2016 e 2020

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Gráfico 2 - Diferença Categorizada no Número de Partidos Efetivos

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Como podemos verificar, em mais da metade dos municípios brasileiros (57,7%), ocorreu a diminuição de um ou mais partidos efetivos. Em 35% houve relativa estabilidade, com oscilações para baixo ou para cima, mas inferiores a um partido efetivo. Em apenas cerca de 7% dos municípios, o número efetivo de partidos subiu acima de 1. Essa redução, contudo, não é linear para todos os municípios. Como se pode observar na tabela 1, ela tem mais efeito nos municípios de magnitude pequena (nove cadeiras), ou média (de 10 a 19 cadeiras), e não é tão efetiva nos distritos com 20 ou mais cadeiras.³

Tabela 1 - Estatísticas do NEP, por magnitude

Magnitude	Média	Mediana	Desvio Padrão
≤9	-1,4995	-1,2632	1,70204
10-19	-1,6745	-1,5284	2,23181
≥20	-,3667	-,2704	2,45186
Total	-1,5387	-1,3557	1,90867

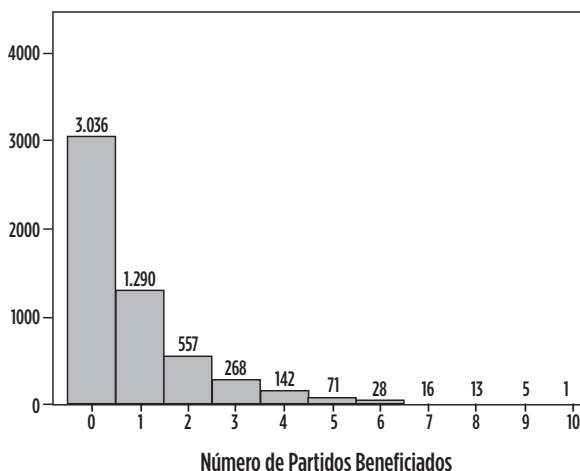
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

A reforma de 2017 também promoveu uma segunda alteração legislativa, que ganhou pouca atenção no debate público. A mudança sobre a fórmula eleitoral da divisão de cadeiras foi a permissão para partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as chamadas “sobras eleitorais”. Na distribuição de cadeiras, geralmente, após a primeira rodada, calculada a partir do quociente eleitoral, ainda restam vagas a serem preenchidas. Até 2018, apenas partidos que obtiveram cadeiras na primeira rodada participavam das rodadas seguintes. A partir daquele ano, todos os partidos poderiam participar. Essa mudança foi promovida por um temor de ordem lógica: caso a regra fosse mantida, e houvesse cenários em que apenas um partido tivesse forças eleitorais para superar o quociente eleitoral, só ele poderia disputar as sobras e, como consequência, ganharia todas as cadeiras da Casa.

3. Esses dados se referem a 5.447 municípios, cujos dados se encontravam disponíveis no repositório do TSE no dia 28/11/2020. Os valores das 121 cidades restantes, contudo, não devem alterar substancialmente as tendências demonstradas.

Ocorre que essa nova regra talvez pudesse funcionar como um contrapeso ao fim das coligações, restringindo a redução do número efetivo de partidos. A questão aqui colocada é: será que essa regra afetou substancialmente o número de partidos que conseguiu obter cadeiras? Há muitas formas de explorar a resposta ao questionamento acima. Uma delas é a comparação, dentro de cada casa legislativa, entre o número de partidos nominais que obteve cadeiras e o número de partidos que conseguiram ultrapassar o quociente, indicando, assim, o número de partidos beneficiados em cada município pela nova regra das sobras. Por exemplo, no município de São Paulo, 17 partidos conseguiram obter cadeiras, sendo que 15 deles conseguiram ultrapassar o quociente eleitoral. Portanto, dois partidos foram beneficiados pela nova regra.

Gráfico 3 - Número de partidos beneficiados pela nova regra de distribuição das sobras eleitorais, por município



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Conforme o gráfico mostra, em mais de 3 mil municípios a nova regra não incluiu nenhum novo partido. Ou seja, todos os partidos com representação também ultrapassaram o quociente. Em outros 1.290, a nova regra incluiu apenas um partido a mais. Em menos de 150 municípios, a nova regra teve o efeito de incluir cinco ou mais partidos.

Esses resultados são positivos, pois sugerem que, em geral, mesmo correndo isoladamente, os partidos possuem musculatura suficiente para disputar eleições proporcionais e atingir o quociente eleitoral. É indicativo, portanto, que futuras mudanças no regramento legal poderão endurecer essa regra sem maiores prejuízos, se quiserem eliminar os casos de partidos beneficiados.

Não obstante, além dos objetivos alcançados, ou seja, a redução da fragmentação e uma representação mais justa, tornando mais inteligível aos cidadãos o quadro da competição partidária, a medida exerceu uma forte influência também sobre a eleição majoritária. Com o fim da coligação, na luta pela sobrevivência eleitoral, as legendas lançaram um maior número de candidaturas nas disputas às prefeituras. Nesse caso, a estratégia foi assegurar maior visibilidade com o objetivo de estimular a lista de candidatos ao cargo de vereador, tendo em vista a impossibilidade de efetuar coligações no plano proporcional. Assim, em boa parte dos municípios brasileiros, de forma inédita, a eleição majoritária obteve um número recorde de postulantes. Podemos observar alguns resultados na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Número de candidaturas e NEP a prefeitos, 2016 e 2020

	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
N de candidatos 2016	2,80	2,00	1,27	1	14
N de candidatos 2020	3,24	3,00	1,76	1	16
NEP Prefeito 2016	2,17	2,00	0,58	1,00	6,70
NEP Prefeito 2020	2,25	2,00	0,70	1,00	9,25

O número de candidatos, de fato, aumentou entre 2016 e 2020. Da média nacional de 2,80 passou a 3,24. Contudo, isso não se traduziu em um aumento drástico na fragmentação mensurada nos resultados eleitorais. O número de candidatos efetivos subiu, de fato, mas apenas de 2,17 para 2,25. Claro que essas são médias nacionais e, cenários específicos, podem guardar certas parti-

cularidades. Mas, em geral, a maior oferta de candidatos não se traduziu em comportamento mais errático dos eleitores. Esse comportamento faz todo sentido à luz da célebre primeira “lei de Duverger” (DUVERGER, 1980), já que na maioria dos municípios brasileiros adota-se o sistema de maioria simples para a eleição de prefeitos. Nessas condições, mesmo diante de mais opções, os eleitores se concentraram em torno de apenas dois candidatos viáveis.

Considerações finais

Não há sistema eleitoral perfeito. Sistemas eleitorais têm como objetivo fundamental transformar votos em assentos no parlamento. É necessário compreender que não há proposta “correta” e “errada”, mas diferentes modelos que tendem a produzir resultados diversos. Torna-se primordial, portanto, compreender os efeitos – positivos e negativos – que cada modelo produz e o que nós, enquanto cidadãos, membros da comunidade política, almejamos para nossa realidade institucional.

Assim, tratar de reforma política é um esforço quase infinito, já que a lista de tópicos possíveis é extensa. Diversos temas não abordados aqui, mas que volta e meia são objeto de atenção no debate público, poderiam incluir o voto facultativo, o fim da suplência de senadores, o sistema eleitoral (proporcional, distrital ou misto), o próprio sistema de governo (presidencialismo, semi-presidencialismo ou parlamentarismo), a quantidade de parlamentares, as candidaturas avulsas, a coincidência de mandatos, os diversos modelos de financiamento eleitoral e cotas entre eleitos (cadeiras reservadas) para mulheres e outros grupos sociais (como negros), entre diversos outros tantos pontos possíveis.

O ideário da reforma política, equivocadamente, imaginado como um remédio contra as práticas de corrupção na administração pública, se encontra descolado de seu objetivo precípua que, a nosso ver, seria o aperfeiçoamento da representação política. Além do fato, desconsiderado pela grande mídia nacional, de que nós

realizamos mudanças frequentes no formato de escolha dos nossos representantes.

Reformar é mudar. Para mudar, antes, devemos partir de um diagnóstico correto sobre os problemas para chegar ao tratamento correto. Para queixas diferentes, há soluções diferentes. Nenhuma delas é perfeita e, como tudo na vida, tem seus prós e contras particulares. É preciso que a sociedade compreenda que não existe “reforma política” no singular, mas dezenas de tópicos distintos possíveis de reforma. Ou seja, não devemos falar de forma genérica, mas em termos específicos das propostas.

Importante mencionar que no tocante ao aumento exponencial da fragmentação partidária, fundamentalmente, a partir da eleição de 2014, a questão é mais complexa. Naquele ano, 28 partidos alcançaram representação na Câmara dos Deputados, o que pode ser observado, em larga medida, como um efeito direto da legislação eleitoral-partidária e do ativismo da Justiça Eleitoral brasileira, que, a partir de 2007, condiciona um ambiente favorável à proliferação de partidos políticos no Brasil. Não obstante, ao que tudo indica, com as novas mudanças e os ajustes da reforma política realizada pelos parlamentares brasileiros em 2017, nos próximos anos serão grandes as chances de alterações significativas no quadro partidário, retornando, possivelmente, a um patamar próximo ao número de partidos da década de 1990. Resta esperar algumas eleições e observar o teor da mudança.

Por último, vale ressaltar que diferentes modelos tendem a produzir diferentes resultados. Importa é entender os efeitos – positivos e negativos – que cada modelo produz e o que, como sociedade, desejamos para nossa política. Porém, talvez ainda mais importante, seja a compreensão de que o tema “reforma política” não deve ser encarado como uma espécie de solução mágica para todos os males. A reforma política, como já demonstrado aqui, tem sido realizada, incremental e paulatinamente, nas últimas três décadas. Certamente, sua importância enquanto temática central no debate público nacional tem sido colaborar para uma maior compreensão do fun-

cionamento do sistema político, sendo assim, assunto de grande relevância para a educação política cidadã.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, 1988. nº 31, vol. 1, 1988.

ABU EL-HAJ, Jawdat. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: HERMANN, Klaus; MORAES FILHO, Filomeno. (Orgs.). *Reforma Política: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BRAGA, Maria do Socorro. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: Padrões de competição política (1982-2006)*. São Paulo: Editora Humanitas; FAPESP, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro; RIBEIRO, Pedro; AMARAL, Oswaldo. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad y institucionalización. In: FREIDENBERG, Flavia. *Los Sistemas de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Ciudad del México: INE; UNAM, 2016.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Sistema proporcional, puxador de votos e um problema inexistente: os mais votados já são os que se elegem. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. NUSP/UFPR 3(10), 2016.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Desempenho individual e transferência de votos no sistema eleitoral proporcional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 55(220), 2018.

CORTEZ, Rafael. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1989-2006)*. Tese de doutorado. São Paulo: DCP-USP, 2009.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GÓES, Walder de. Em busca de um novo sistema político. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade

de na década de 1990. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, nº 76, São Paulo. 2006.

LIMONGI, Fernando. GUARNIERI, Fernando. Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; BORBA, Felipe. (Orgs.). *25 anos de eleições presidenciais no Brasil*. Curitiba: Editora Appris, 2018.

MAINWARING, Scott. BIZZARRO, Fernando; POWER, Timothy. The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil. In: MAINWARING, Scott. *Party systems in Latin America: institutionalization, decay and collapse*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº. 29. 1991.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo Félix; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e a consolidação do sistema partidário no Brasil. Dados – *Revista de Ciências Sociais*. vol. 55, nº1, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1998)*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES; Maria Victória; VANUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo. *Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)*, 2017. Disponível em: Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014) | by Fundação FHC | Fundação FHC | Medium

PERES, Paulo. As bases irrealistas do reformismo. *Em Debate* (UFMG). Dossiê especial sobre a Reforma Política. Belo Horizonte, v.7, n.3, 2015.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. O presidencialismo de coa-

lização sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium*, Câmara dos Deputados, vol. IV, 2007.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. Tese de Doutorado. IFCH/UNICAMP, 2015.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?*. Porto Velho: Edufro, 2008.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Impasses da democracia no Brasil: Presidencialismo de coalizão, crise institucional e impeachment. In: MADRUGA, Lorena; SANTANA, Luciana. *Temerosas transações: ensaios sobre o golpe no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Editora Essere nel Mondo, 2017.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor Silveira Lima. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. In: DANTAS, Humberto. *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.

A **Série Cidadania e Política**, editada pela **Oficina Municipal** em conjunto com a **Fundação Konrad Adenauer** traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos por nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos participantes de nossos cursos, e de outras escolas de política e governo, um material rico onde possam aprofundar-se nos conteúdos e acessar as fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial, nos Municípios brasileiros. A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta Série fazem parte de um projeto político pedagógico marcado pela simplicidade, beleza e profundidade conceitual, que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal. Esperamos que estes volumes atraentes e coloridos possam ser um estímulo à leitura e à reflexão pessoal em um mundo dominado pelas mídias eletrônicas e pelo consumismo de informações.