

ISSN 2318-4248



Revista Parlamento e Sociedade



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



Mesa

2015

Presidente

Antonio Donato (PT)

1º Vice-Presidente

Edir Sales (PSD)

2º Vice-Presidente

Toninho Paiva (PR)

1º Secretário

Aurélio Nomura (PSDB)

2º Secretário

Paulo Frange (PTB)

1º Suplente

Eduardo Tuma (PSDB)

2º Suplente

Noemi Nonato (PROS)

Corregedor Geral

Dalton Silvano (Democratas)

2016

Presidente

Antonio Donato (PT)

1º Vice-Presidente

Milton Leite (Democratas)

2º Vice-Presidente

Edir Sales (PSD)

1º Secretário

Adolfo Quintas (PSDB)

2º Secretário

Adilson Amadeu (PTB)

1º Suplente

George Hato (PMDB)

2º Suplente

Eduardo Tuma (PSDB)

Corregedor Geral

Dalton Silvano (Democratas)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.3 n.5 julho/dezembro 2015

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.3	n.5	p.1-128	jul./dez. 2015
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

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

Secretaria e Redação

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

Solicita-se permuta

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

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

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 3, n. 5 - (2015). - São Paulo : CMSP, 2013-**

Semestral

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

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

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo – Periódicos 3.

Políticas Públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

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

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

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

Sumário

9 Editorial

Dossiê Reforma Política - segunda parte

13 Representação política e crise da representação em perspectiva conceitual

Cicero Araujo

27 Mulheres e representação política

Maria Abreu

45 Cor e Representação nas Eleições de 2014

Natália S. Bueno

65 Organizações partidárias

José Paulo Martins Junior

83 Democracia Intrapartidária e reforma política

Fernando Guarnieri

107 Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites

Humberto Dantas

Editorial

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

Neste volume, apresentamos a segunda e última parte do Dossiê Reforma Política, resultado do Ciclo de Debates de mesmo nome, composto por uma série de treze encontros realizados no primeiro semestre de 2015 e promovido pela Escola do Parlamento.

No número anterior foram abordados temas como o sistema eleitoral, financiamento de campanha e as intervenções do poder judiciário que afetaram a competição política.

No texto de abertura deste quinto número, Cicero Araujo discute as formas de representação política. O autor argumenta que o representante não é um mero ventrículo dos representados, e que a democracia representativa não é simplesmente a alternativa para a inviável democracia direta, mas defende que ela tem seus próprios méritos e pode ser desejada em detrimento de outra forma de organização democrática. Araujo termina o artigo problematizando a crise da representação e o papel dos partidos políticos como instrumentos de representação.

Maria Aparecida Abreu e Natália Salgado Bueno participaram, durante o ciclo, de um debate cujo foco foi discutir a representação de mulheres e negros. Em seu artigo, Abreu discute o problema da desigualdade entre os sexos de maneira mais geral e também na arena parlamentar, não só no Brasil mas também em outras democracias contemporâneas, mostrando como a presença de mulheres no legislativo no nosso país é pequena frente a outras democracias inclusive mais recentes que a nossa. A autora conclui apresentando alguns mecanismos que poderiam minorar essa desigualdade.

Natália Salgado Bueno trata da representação de grupos raciais. A autora mostra como os representantes eleitos não espelham a diversidade étnica do próprio eleitorado que os escolheram. A sub-representação dos grupos raciais na política não se deve à falta de oferta de candidatos dos diferentes grupos de cor, sendo mais uma questão do sucesso eleitoral. Candidatos negros teriam menos acesso a recursos de campanha, o que impactaria negativamente nas suas chances de sucesso eleitoral. A autora conclui apresentando propostas de reforma política que poderiam mitigar essa sub-representação.

José Paulo Martins Junior e Fernando Guarnieri debateram a forma de organização dos partidos políticos e seu funcionamento. O primeiro autor trata do conceito de partidos e das formas tradicionais de organização e analisa a origem dos partidos brasileiros e a trajetória do nosso sistema partidário desde o período Vargas até a atualidade. O autor conclui relacionando as formas de organização dos partidos brasileiros com as tipologias propostas pela literatura. Guarnieri foca sua análise na organização dos partidos, preocupando-se com o grau de democracia interna dos mesmos. Os partidos seriam, para os eleitores, uma caixa-preta, e essa falta de transparência pode ser um dos fatores que explicam a pouca confiança dos cidadãos nessa instituição.

Humberto Dantas fala sobre mecanismos de participação dos cidadãos na vida política e não restritos às eleições. O autor mostra como importantes avanços e conquista de direitos políticos estão associados a iniciativas populares, como, por exemplo, a Lei da Ficha Limpa. Conclui destacando a importância da educação política e do aprimoramento da participação cidadã como mecanismos de fortalecimento da Democracia.

Esperamos que os artigos se apresentem tão instigantes e prazerosos como foram os debates que deram origem a eles. Desejamos a todos uma ótima leitura!

Conselho Editorial

Dossiê

Reforma Política

segunda parte

Representação política e crise da representação em perspectiva conceitual

Cicero Araujo¹

Resumo

O presente artigo traça um paralelo entre a abordagem filosófica e o conceito institucional de representação política. Enquanto a abordagem filosófica propõe uma definição mais geral sobre representação, o conceito institucional é uma tentativa de pensar essa noção mais ampla em práticas políticas históricas, o que conduzirá à ideia de governo representativo. Esta nos trará, finalmente, à ideia de “democracia representativa”.

Apresentação

Agradeço a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo pelo convite. Quero dizer, aliás, que é a primeira vez que venho a um debate nesta Casa. Não sei se conseguirei esclarecer todas as dúvidas expressas, antes desta minha exposição, pelo vereador Paulo Frange, mas espero que pelo menos ela ajude a fomentar o tema que motiva este oportuno ciclo de debates.

Falarei da representação política a partir de meu campo de estudos. Trabalho com Teoria Política e, portanto, a perspectiva analítica solicitada pelos que me convidaram vai envolver uma reflexão conceitual. Mas não vou amarrá-la com propostas práticas de como enfrentar a crise da representação política, de que tanto se fala hoje. De qualquer forma, acredito ser importante, antes de ingressar numa discussão como essa, tentar esclarecer do que estamos falando ao empregar o termo “representação política”. Embora isso vá nos levar, inicialmente, a um

1 Professor Titular de Teoria Política do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP. O presente texto se apoia na palestra do autor no Ciclo de Debates Reforma Política, da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 8 de maio de 2015.

caminho um pouco abstrato, creio que posso torná-lo suficientemente compreensível para ensinar questões um pouco mais concretas em seguida.

Assim, gostaria, primeiro, de distinguir o conceito filosófico do conceito institucional de representação política. No conceito filosófico, vou propor uma definição mais geral sobre representação. O conceito institucional é uma tentativa de pensar essa noção mais ampla em práticas políticas históricas, o que me conduzirá à ideia de governo representativo. Esta nos trará, finalmente, à palavra que o vereador Paulo Frange mencionou em sua fala: a “democracia representativa”.

O conceito filosófico

O conceito filosófico de representação política visa a uma capacidade e, ao mesmo tempo, uma limitação da vida humana. A capacidade, no fundo, é uma derivada daquela limitação, a saber: a capacidade de representar provém do fato de não conseguirmos fazer a “observação” direta de nós mesmos. É, obviamente, uma limitação física antes de qualquer outra coisa, mas vai além dela. Para enfrentar a limitação física, lançamos mão de superfícies refletoras, espelhos, que oferecem imagens de nossa aparência.

Ao lado desses dispositivos, no entanto, costumamos também recorrer a outras pessoas, para que digam de nós o que não podemos ver e até façam juízo a respeito. Ou seja, recorreremos aos outros para que sejam nossos “espelhos”. Analogamente, para produzir uma imagem de nossas próprias ações e condutas, desde que não conseguimos observá-las diretamente, somos obrigados a recorrer a espelhos que, neste caso, não podem produzir a simples imagem de uma aparência física, mas algo mais elaborado, que ao fim e ao cabo leva a juízos complexos sobre essas ações e condutas.

A experiência histórica da humanidade indica uma série de modos e formas pelas quais indivíduos e grupos se fazem *representar* e, com isso, lidar com a limitação de não poderem “ver” diretamente a si mesmos. São ritos, convenções, instituições, manifestações artísticas, etc., que os tornam capazes de observar, escrutinar e julgar seus próprios feitos.

Vejam o teatro, por exemplo. É verdade que o teatro, assim como as demais artes, é uma forma sublime de comunicar/expressar ideias, emoções e sentimentos. Contudo, para fazê-lo é preciso que sejamos capazes de representar no sentido aqui enfocado, isto é, produzir o “espelho” de algum aspecto da vida humana do qual aquelas ideias, emoções e sentimentos possam emergir. Muito peculiar ao teatro, porém, é essa sua capacidade de ser um espelho ao projetar pessoas agindo numa cena e, assim, produzir a imagem de outras pessoas que não

se supõe estarem ali num sentido literal: elas são, desse modo, “re-presentadas”. Ou seja, pessoas “representam” na medida em que representam outras pessoas.

É desse conceito que se vale não só o teatro, mas todas as demais artes dramáticas, inclusive (e especialmente) o cinema, cuja “mágica” está em produzir uma espécie de representação de segunda ordem: projetar a própria cena, graças à tecnologia moderna, numa tela, um pano de fundo que acolhe uma sucessão de imagens em movimento, pessoas que remetem a outras pessoas num jogo de luz e sombra.

Aliás, talvez não seja coincidência que a forma dramática tenha surgido na Grécia Antiga mais ou menos na mesma época em que aquela civilização começou a pensar a política. Porque esta também é um fazer cujo sucesso depende de colocar em operação modos de um grupo social ou uma comunidade ver a si mesmos. Porém, não “ver” de uma forma literal, como uma cópia exata, mas através de alguma outra coisa.

No teatro, isso acontece tipicamente quando se representam pessoas e histórias fictícias, que nunca existiram de fato. O interessante é que, mesmo nesse caso, uma boa peça teatral produz um efeito nas pessoas que a assistem, efeito esse que as desloca de suas situações prévias ao mexer com suas emoções, sentimentos e crenças. E esse deslocamento resulta do fato de que, embora fictícia e nada dizendo diretamente sobre aquelas pessoas (a plateia), a peça efetivamente as *representa*, isto é, permite com que elas se “vejam” indiretamente, através da cena teatral.

Contudo, mesmo quando uma peça põe em cena pessoas que de fato existiram – pensem em Ricardo III ou Júlio César, de Shakespeare –, a plateia sabe desde o início que as pessoas que estão ali fazendo as vezes de Ricardo III ou Júlio César – os atores – não são literalmente Ricardo III ou Júlio Cesar. Personagens históricas estão ali apenas por intermédio de outras pessoas, que servem de “espelhos” ao mesmo tempo delas e da plateia; enfim, as “re-presentam”².

Tudo isso para dizer de uma maneira mais ilustrativa aquilo que a tradição filosófica, em sua linguagem peculiar, se refere como “produção da alteridade”: representar é um modo de falar de nós mesmos através de um outro. E por que isso é tão relevante em termos políticos? Porque ao representar, ao discernir um espelho através do outro, nos tornamos capazes de produzir uma identidade coletiva: exatamente esse “nós” que está sempre suposto nas práticas políticas, o sujeito coletivo da ação.

2 Para uma discussão mais extensa sobre essa analogia e como ela ajuda a pensar a representação política, ver Araujo (2006).

Porém, na medida em que a representação política põe em cena um agir coletivo que se torna consciente de si graças à intermediação do outro, trata-se de uma identidade mais complexa, que desloca uma identidade anterior, mais simples, por assim dizer latente, ainda não exposta à tensão da alteridade.

Identidade-com-alteridade: este é o subproduto de uma representação política efetiva. O que significa, mais amplamente, que a representação política instala a prática de modificar, a cada novo ato, as identidades coletivas que construímos ao longo de nossas vidas.

Para definir, portanto, a representação política de forma mais abstrata e em termos filosóficos, vou partir daquilo que é sugerido por H. Pitkin em seu conhecido estudo sobre o assunto: na representação, “algo que não está literalmente presente é considerado presente num sentido não literal”³. Daí vem o que penso ser o fundamental desse conceito: apresentar algo ou alguém que não está literalmente presente significa fazê-lo através de um jogo de linguagem no qual a metáfora desempenha uma função medular. Para representar é preciso mobilizar algo que não seja idêntico àquele que está sendo representado, mas sem deixar de se referir a ele.

E o que é específico à representação política? Ela produz uma metáfora na qual o representante é uma pessoa que representa uma outra coisa, eventualmente outras pessoas, mas não só, através da ação. O representante é, portanto, um ator. Porém, mais do que superar a limitação humana de não se possuir uma imagem direta de si mesmo, a representação política nega o conceito de uma mera cópia, da pura e simples mimetização do representado, uma vez que desse modo não se expõe a capacidade de produzir a imagem de si através da diferença (o outro), que é o que se busca no conceito aqui acolhido. Essa capacidade deriva, por sua vez, do fato de que nós, humanos, somos seres incompletos, e a representação é um esforço de nos completar ou, pelo menos, de, ao tentar fazê-lo, criar maneiras de lidar com essa incompletude.

Mas o que dizer do conceito *institucional* de representação política? Pois bem, ele parte da seguinte suposição: ao longo da história das civilizações, ao longo da própria história do fazer político, surgiram as mais diversas maneiras de se representar segundo a definição acima exposta. Inventaram-se ritos, convenções, procedimentos jurídicos, agências etc., muito diferentes entre si para dar conta do problema de “apresentar algo ou alguém que não está literalmente presente, através de outras pessoas”. Contudo, há que se deixar claro que o problema da

3 Pitkin (1967), p.9.

representação institucional, que parte desse sentido mais amplo, não deriva fundamentalmente do fato de que não podemos estar em todos os lugares ao mesmo tempo; e, portanto, que precisamos de alguém que aja em nosso lugar.

De fato, não possuir o dom da ubiquidade é uma limitação que, à primeira vista, diz algo da necessidade de representar. Porém, o mais importante do conceito é a questão da incompletude e a busca humana de nos completar, o que vai além da limitação de tempo e espaço. Mesmo que fosse possível, através do contínuo desenvolvimento tecnológico, estar em muitos lugares ao mesmo tempo – algo que nos dias de hoje parece plausível e até parcialmente factível –, a ponto de vencer o limite físico, ainda assim a questão derivada do significado filosófico da incompletude humana estaria colocada.

A incompletude, nesse caso, remete àquela necessidade, antes mencionada, de produzir e, sucessivamente, reformar, a identidade. Em primeiro lugar, a própria identidade pessoal, mas que no momento em que se torna uma questão de identidade coletiva, comunitária, torna-se também uma questão da política. Isso porque a ação política remete ao momento de engajar um grupo de pessoas numa intervenção concertada sobre um estado de coisas dado, e que reclama transformação. Mas a intervenção concertada requer do grupo um “nós”, a sua identidade. Mesmo que esse grupo tenha assumido uma identidade anterior, a própria intervenção, sendo já um gesto de representação, vai reformar aquela identidade anterior.

Porém, há que insistir: não existe apenas um modo institucional de resolver essa questão, sendo a história dos povos testemunha de uma ampla variedade desses modos. O que hoje chamamos, por exemplo, de “democracia representativa” é uma dessas variações, talvez a mais aperfeiçoada delas, mas não é esse o ponto a tratar aqui. Importa destacar que a diferença entre democracia “representativa” e “direta” – de resto, uma terminologia enganosa – remete a diferentes formas de governo e não à questão mais crucial da relação entre identidade e agir político, que afinal sempre reclama alguma solução institucional do ato de representar.

Devo assumir, portanto, que mesmo as experiências democráticas que não conheceram os institutos modernos de representação – por exemplo, as eleições periódicas para a escolha de todos os governantes, os parlamentos etc., aos quais, em seu conjunto, reservarei o termo “governo representativo” – acolheram, mesmo assim, alguma forma de representação política. Veja-se o caso clássico da democracia ateniense, que certamente não conhecia o governo representativo mas encontrou suas próprias maneiras de produzir a representação, no sentido mais amplo aqui discutido, e assim encaminhar o nexos entre identidade e agir coletivo.

Elaboremos um pouco mais este ponto.

Se é verdade que as democracias sempre envolvem uma questão de participação, a mais abrangente possível, dos governados nas decisões de governo, não é menos verdade que ela só será bem resolvida se encontrar o nexo entre a forma de participar e seu objetivo, isto é, o conteúdo político para o qual a participação é reclamada. Assim, as pessoas dispostas a participar têm de se reconhecer substantivamente na identidade coletiva que o processo mesmo de participar busca. Daí que toda formação de identidade requiera uma narrativa, isto é, uma história que diga de onde aquelas pessoas, reunidas e dispostas a participar, vieram e para qual rumo pretendem seguir⁴. E era típico da democracia ateniense fazê-lo na forma institucional da *eklesia*, a assembleia dos cidadãos, através do discurso dos oradores. É claro que uma narrativa assim só “funcionaria” se fosse capaz de falar da vida concreta das pessoas, de suas necessidades ou angústias, e de como a participação poderia ajudar a satisfazê-las ou superá-las.

Contudo, a expressão mesma dessa concretude pelo discurso já anuncia o processo de construir a representação: o discurso não é uma voz sem sujeito, não se faz sem oradores e sem uma relação determinada com uma audiência. Para que essa conexão entre sujeitos se faça, os oradores não podem pretender que sejam apenas suas próprias “vozes”. É preciso, em vez disso, que essa “voz” seja capaz de abarcar as intenções de muitos outros que, mesmo não estando dispostos a falar, o estão para ouvir. Eis como a malha da identidade vai sendo tecida no gesto mesmo de representar, pela voz, o pensamento alheio.

Mas se a voz do orador já deslancha o processo de representação, outras atitudes e comportamentos concertados o vão adensando ainda mais: as palavras-de-ordem, os símbolos visuais e musicais (uma bandeira ou um logotipo, uma canção ou um hino etc.) e, centralmente, uma “causa” que dê razão de ser àquela congregação de cidadãos – em suma, sua plataforma política. E haverá um momento crucial em que esse grupo terá de adquirir o aspecto institucional de um governo, tanto para coordenar sua própria vida coletiva quanto para lidar com seus interlocutores. E assim, dependendo de fatores como seu ritmo, tempo de existência, tamanho etc., algumas pessoas terão de ser escolhidas para falar e agir em nome do conjunto, o que levará o grupo a estipular regras e procedimentos para “autorizar” certos membros e não outros a mediar suas relações internas e de interlocução externa.

4 Para uma elaboração mais extensa, no campo da teoria moral, do vínculo entre identidade e narrativa no sentido aqui exposto, ver C. Taylor (1989), cap.2.

Repare-se, no entanto, que essa é apenas a ponta do *iceberg*, o momento adiantado de um processo que deriva de condições intrínsecas à formação de uma identidade coletiva. A rigor, a representação antecede de muito essa etapa e vai de mãos dadas com a constituição do próprio ator coletivo, a *face* mesma do sujeito político. Onde quer, portanto, que a representação política venha a ser bem sucedida ou fracassar, é a participação que também será bem sucedida ou um fracasso junto com ela. Ambas estão ligadas ao mesmo destino.

Mas o que dizer então do que chamei antes de “governo representativo”? Como o próprio termo indica, trata-se de uma forma de governo: um conjunto específico de instituições voltado para representar pessoas através de outras pessoas. Em primeiro lugar, uma forma específica pela qual um grupo menor, os representantes/governantes, recebe o consentimento expresso para falar e agir em nome de outro grupo maior, os representados/governados.

Esse consentimento pode ser expresso, por exemplo, no instituto do voto. Na elaboração mais sofisticada que o conceito de governo representativo recebeu em anos recentes, B. Manin vai além do instituto do voto, abordando quatro princípios constitutivos, cada qual voltado para orientar o funcionamento de um conjunto de instituições: as eleições periódicas, a independência parcial do eleito em relação aos eleitores, a existência de uma opinião pública não controlada pelo governo e a discussão antes da tomada de decisões⁵. Isso tem a ver com a ideia de que a legitimidade do governo se constitui não pelo direito de governar diretamente, como ocorre em certas formas “não representativas” de governo, mas pelo direito do governado de consentir para que outros o governem.

A relação entre governado e governante, ou de eleitor e eleito, deriva dos modos pelos quais o governado expressa seu consentimento. Porém, com a seguinte restrição fundamental: nem todos aqueles que são governados recebem necessariamente o direito de consentir. Com efeito, na história mais remota do governo representativo foi isso o que aconteceu. E a restrição se justificava pelo propósito que o instituto da eleição periódica vinha a promover – a escolha dos “melhores”, ao mesmo tempo os mais competentes e os mais virtuosos –, o que impunha critérios para filtrar um grupo menor de eleitores entre os próprios governados.

Essa meta aristocrática, porém, se punha em tensão com o princípio de que a legitimidade de um governo representativo deveria estar ancorada no direito de consentir, devido ao conjunto dos governados. Com o tempo, essa tensão acabou sendo resolvida em favor do direito de consentir, graças precisamente à pressão

5 Para o detalhamento do significado de cada um desses princípios, ver Manin (1997), cap.V.

de ideais democráticos, que alçaram o valor da igualdade política em quase todas as instituições regidas pelos princípios elencados por Manin, mas especialmente o direito de voto, levando à demanda pelo sufrágio universal. Isso significou não apenas uma extensão numérica do voto – o que em si já prometia causar uma transformação importante na forma de governar – mas principalmente uma saturação de seu conteúdo social, uma vez que ela levava a uma participação nas decisões coletivas, indireta que fosse, de todas as camadas em que se dividia a hierarquia social. O que não deixa de expressar algo próximo a um paradoxo: o valor da igualdade política levava os institutos do governo representativo a tematizarem – e com isso representarem em sentido ampliado – a divisão (o conflito) e as desigualdades sociais das comunidades por ele governadas. Como um desdobramento histórico do conceito de governo representativo, essa é a marca principal do que chamamos hoje de “democracias representativas”.

Podemos, portanto, distinguir uma forma oligárquica e uma forma democrática de governo representativo (a própria democracia representativa). Em seu trajeto histórico, vimos assistindo a uma passagem, naturalmente com idas e vindas, às vezes lenta, outras vezes acelerada, da primeira forma para a segunda. Nos primórdios dessa história, o representante era geralmente o porta-voz de uma camada que já ocupava o topo da hierarquia social. Havia, assim, uma espécie de redundância no ato de representar, pois representante e representado tendiam a emergir, ambos, de um mesmo círculo social, compartilhando valores e interesses semelhantes. Logo, um tipo de governo com pouco potencial de representar a divisão social.

Sem dúvida, em termos estritamente pessoais, o representante sempre agia em nome de outro, mas não em termos sociais, cuja alteridade não tinha como se expressar dada a restrição do direito de voto. Daí que a demanda democrática imediata que emergiu dessa questão não foi o direito de representar, isto é, o direito de ser representante, mas o *direito de ser representado*, algo, aliás, bem mais afim à noção de consentimento. De fato, foi precisamente a ampliação desse direito que levou, ao longo do século XX, à transformação dos governos (representativos) oligárquicos em democracias representativas.⁶

Eis aí uma diferença importante em relação à experiência da democracia ateniense – a democracia direta ou “não representativa”. Nesta, o direito fundamental de participação – se não for um tanto anacrônico usar a palavra “direito” nesse caso – é o direito igual de governar, que tem uma importância muito mais decisiva do

6 É verdade que o direito de representar também se expandiu, mas como um efeito secundário da expansão, muito mais ampla, do outro direito.

que o direito de consentir em ser governado. Como é impossível todos governarem ao mesmo tempo, essa igualdade só poderia se dar na alternância de governar e ser governado. Daí que, como bem destaca o já citado Manin, a forma prevaiente de selecionar governantes na democracia ateniense era o sorteio⁷. Este instituto expressa bem a ideia de que não importa as competências técnicas e morais de quem vai governar, desde que todos os cidadãos possam ter a mesma chance de fazê-lo. É por isso que o sorteio se articulava perfeitamente com a exigência da rotação dos cargos, a fim de garantir que o direito igual de governar abrangesse o conjunto dos cidadãos.

Deslocando o direito de governar para o de escolher os governantes, é evidente que nas democracias representativas a ênfase no poder igual de consentir é compatível com a hipótese de que os cidadãos sejam desiguais quanto à capacidade de governar. No conceito de *eleger* está inscrita, portanto, a ideia de que alguns são mais aptos do que outros para governar. Ou seja, no ato mesmo de eleger estou fazendo uma discriminação, pressupondo que, entre os candidatos, devo encontrar um indivíduo ou grupo que penso estar mais qualificado para exercer os cargos de governo, seja por suas qualidades pessoais, seja pelas ideias ou interesses que possam defender.

Porém, justamente nesse ponto é possível destacar outra diferença importante, desta vez entre a forma oligárquica e a forma democrática do governo representativo. Ocorre que essa última (a democracia representativa) tem um modo muito peculiar de expressar a alteridade na identidade: ao contrário do governo oligárquico, o representante não tende a – nem precisa –, reiterar a origem social do representado. Um dos polos da representação pode ter, e frequentemente tem, origem social distinta do outro polo e nem por isso o ato de representar deixa de ser operante: eis que um sujeito de origem de classe média pode representar cidadãos de extrações mais populares, e vice-versa.

É nessa divergência, diga-se de passagem, que o problema da produção da *identidade política pelo outro* aparece mais claramente. Em tal processo, a diferença que provém das qualidades subjetivas, pessoais, dos representantes, tende a diminuir sua importância em relação às diferenças que derivam das ideias e interesses que se pretende representar.

A tendência oposta, aliás, é típica do governo oligárquico: pertencendo ambos, eleitor e eleito, à mesma escala da estratificação social, as divergências a

7 Cf. Manin (1997), cap.I. Não é que a democracia ateniense rejeitasse de todo o instituto da eleição, mas ele se restringia a certos cargos muito específicos, onde se suponha que a questão da competência era incontornável – como no caso do cargo de comandante militar.

acentuar serão menos as de ordem impessoal (como ideias e interesses) do que as qualidades pessoais do candidato: seu caráter moral, suas virtudes morais e intelectuais, enfim, as competências que o destacam como um indivíduo. Essa ênfase, contudo, é deslocada tão logo o direito de ser representado se amplia, isto é, tão logo ele possibilita a participação das diferentes classes e grupos sociais no processo de constituir a representação. Como as classes e grupos sociais estão geralmente postos numa relação conflitiva entre si, isso enseja a intuição de que são seus aspectos impessoais mais relevantes do que as qualidades estritamente pessoais, subjetivas, do representante: aqueles que podem ser expressos, na forma de ideias e interesses, não só por ele, e apenas por ele, individualmente, mas por um grupo concertado de pessoas, independentemente de suas idiossincrasias internas. *O que se representa ganha peso em comparação a quem representa.*

A forma democrática do governo representativo enseja, assim, a criação de modos mais institucionalizados de representar: em vez de haver pura e simplesmente pessoas representando os demais cidadãos, vemos aparecer agências coletivas de representação, que procurarão expressar a divisão social, a conflitividade instalada na própria diferença entre classes e grupos sociais. É por esse caminho que emerge o conceito moderno de partido político.

A palavra “partido” remete, justamente, à ideia de parte ou parcialidade. Isso tem a ver com o reconhecimento de que, no processo de constituir a representação, é preciso começar com as partes, isto é, o elemento da divisão e da parcialidade. Não que ele tenha de terminar assim. Muito pelo contrário: em algum momento, o conflito encenado na arena da representação tem de ser capaz de inverter a parcialidade no sentido da generalidade. Se toda a representação visa à alteridade, fazê-lo no ato de representar o conflito é buscar produzir a generalidade a partir da parcialidade. Importa, porém, que a unidade do comum não esteja dada desde o início, uma vez que a divisão social não o permite. O grande desafio da representação democrática, portanto, é produzir a unificação política da comunidade a despeito dessa cisão de origem, que a rigor jamais desaparece.

Se destaco aqui o nexos da origem dos partidos políticos modernos com o desdobramento histórico das democracias representativas, é porque gostaria de chamar a atenção para a flexibilidade e a mutabilidade das instituições representativas. Bernard Manin fala das “metamorfoses” do governo representativo para destacar a persistência de seus princípios constitutivos a despeito dessas transformações⁸. Nesse registro, o debate contemporâneo em torno da crise da

8 Cf. Manin (1997), cap.VI.

representação política parecerá menos fundamental do que se pensa, a julgar pela amplitude e intensidade da discussão.

A crise, ela mesma, poderia revelar-se menos profunda do que parece. Admitamos, contudo, que ela seja bem real e deixemos de lado a questão de se o governo representativo sobreviverá a ela, ainda que uma vez mais transformado em sua casca, ou não.

A pergunta que gostaria de fazer é outra: nos termos em que a presente exposição analisou o conceito de representação, como descrever essa crise? Por que e como ela afeta o funcionamento desejável das democracias representativas contemporâneas?

A resposta é certamente mais complicada do que a que tenho condições de sugerir neste texto, mas aí vai um esboço. Na medida em que o governo representativo se democratiza, ele vai produzindo uma contínua cisão do espaço social em dois momentos: o da pluralização e divisão social, por um lado, e o da generalização e unificação, por outro. A alteridade que a representação requer implica conseguir “transformar o social em político”, como diz Nadia Urbinati⁹, e vice-versa, o que significa, em nossos termos, modificar a identidade social original do sujeito representado, que é particular e parcial, na direção de alguma generalidade e unidade. E então devolvê-la outra vez para o espaço da pluralização e divisão, porém já modificada pelo processo anterior, o que de qualquer maneira vai requerer um novo ato de representar, e assim sucessivamente. Representar adequadamente é produzir essa circulação contínua que, todavia, não é, ou não deveria ser, repetitiva, pois cada novo giro aponta para novos conteúdos e até novas formas de representação.

Mas o processo mesmo que desencadeou a democracia representativa pode ter sido a consequência de uma modificação não planejada da vida social, por sua vez causadora de um curto-circuito na relação entre a forma de governo antecedente e seus governados. Nesse sentido, é bem possível que fenômenos como a Revolução Industrial e a intensa urbanização na Inglaterra tenham tornado cada vez mais difícil governar aquela sociedade ao modo oligárquico. E, porém, já familiarizados com a ideia do governo representativo, seus cidadãos buscaram antes modificá-lo por dentro, saturando-o de conteúdo popular, do que destruí-lo de alto a baixo. Sem ter conhecido anteriormente as sementes do governo representativo, e com uma história social distinta, outras sociedades tiveram de encontrar maneiras também distintas de introduzir, se e quando puderam, as instituições da democracia representativa.

9 Urbinati (2006), cap.1.

Fixemo-nos, para simplificar a exposição, na passagem “por dentro” do governo representativo, de sua forma oligárquica para a democrática. Nos lugares do Ocidente moderno em que as formas oligárquicas se instalaram, a crise política que ocasionou a emergência das democracias representativas implicou o questionamento do modo de operar socialmente insulado de sua agência de representação por excelência – os parlamentos.

O parlamento insulado reflete o fato de o fluxo comunicativo que liga representantes e representados se dar nos espaços familiares e fechados de um mesmo grupo social, separado dos demais no topo da hierarquia das classes. A alteridade se faz ali apenas no plano da distinção entre as pessoas do representante e do representado, e não no da modificação das identidades sociais de origem, uma vez que os demais grupos ou classes não têm ainda a chance de intrometer-se no tabuleiro da representação. Assim situados, os parlamentares exercem seus papéis sem precisar ligar sistematicamente às ruas seu fazer nas câmaras, sem precisar se preocupar com o vínculo entre seu fazer “interno” à instituição e seu entorno, seu “exterior”.

Há, sim, a eleição do representante, mas não propriamente campanhas eleitorais, pois, além de o número de eleitores ser muito reduzido e de ser rara a possibilidade de competição entre candidatos, não se espera que o putativo representante proponha previamente sua plataforma de ação, as ideias que orientarão sua atividade representativa. A própria ênfase em suas virtudes pessoais requer que, uma vez eleito, aja e decida apenas de acordo com sua “consciência”, e não como resultado do atrito constante entre seus interesses e convicções e aqueles de seus eleitores. O giro da representação tende a ser, portanto, mais reiterativo do que transformativo e se vai, no máximo, de um particular mais restrito para um particular mais amplo do que propriamente do particular para o geral. Não é que a democracia logre fazê-lo sem mais, porém as condições, as expectativas e as exigências normativas são outras, o que no mínimo torna a necessidade dessa passagem uma questão de primeira ordem.

Vê-se por que, no processo que vai instaurando a democracia, novas agências de representação se insinuem, deslocando as antigas e modificando seus papéis. Os parlamentos não desaparecem, mas suas atribuições constitucionais são outras, formalmente mais amplas e mais poderosas (não necessariamente mais efetivas). Contudo, a questão premente, inadiável, até por conta da sobrevivência profissional dos parlamentares perante a crescente competição, é fazer a ligação sistemática entre a câmara e as ruas, entre a face “interna” e a “externa” das instituições representativas.

É para fazer frente a essa necessidade que os partidos políticos se institucionalizam, até que se tornem o *locus* central do ato de representar, deslocando

o próprio parlamento. Os primeiros grandes partidos, os chamados “partidos de massa”, são originalmente movimentos sociais, defensores de causas ou advogados de grupos específicos não representados no parlamento. Mas é só quando se credenciam para disputar eleições que vão se tornar partidos efetivamente. Mobilização social mais eleição parlamentar mais sufrágio universal (ou quase) é a fórmula trinitária dessa transformação. Em breve, os próprios governos se tornam governos de partidos, e não mais de indivíduos independentes.

Esse é o esquema padrão, embora bem simplificado, da estrutura representativa das democracias modernas. Deixemos para outra oportunidade a tentativa de apanhar os detalhes de sua reprodução real, mais complexa, e suas variações. Voltemo-nos para o tema da crise da representação política, que em nosso caso implica colocar em questão esse mesmo esquema, em particular a centralidade representativa dos partidos políticos.

Como aconteceu na passagem do governo oligárquico para o democrático, é bem possível que, no pano de fundo dessa crise estejam em operação os efeitos não intencionados das profundas mudanças sociais em curso. O desaparecimento da agora já velha civilização industrial, ou pelo menos da chamada “indústria de chaminé”, junto com suas classes sociais típicas; a revolução tecnológica, informacional e comunicativa; a globalização econômica e as concomitantes modificações do Estado soberano clássico; enfim, tudo isso pode estar produzindo um novo curto-circuito entre governantes e governados, representantes e representados.

Não cabe, todavia, desdobrar essa hipótese numa descrição precisa de sua linha causal, de como esse suposto curto-circuito efetivamente se dá. Mas é possível, pelo menos, indicar seu efeito mais importante, que passa justamente pelo bloqueio do fluxo da representação, que em princípio deveria ligar o momento “social”, da pluralidade e da parcialidade, ao momento “institucional”, da generalidade e da unidade. Em outras palavras, a crise significa o estancamento do fluxo no momento dos particularismos.

A crise é a prevalência mesma dos particularismos. Note-se como essa apresentação sucinta e genérica da crise vincula-se a outros elementos da análise conceitual exposta ao longo do presente texto. Se a representação efetiva é produzir a identidade na alteridade, ela falha quando não consegue pôr em questão a identidade social de origem do cidadão representado – ou seja, se na passagem do momento social para o institucional essa identidade não é politizada e, com isso, modificada.

O giro da representação se completa mas, como um parafuso espanado, se faz redundante. A rigor, não se “re-presenta” quando o ausente se torna literalmente presente, em vez de fazê-lo num sentido não literal, isto é, metafórico. Sem a visa-

da da alteridade, o representante substitui o representado, em vez de completá-lo. É assim que se passa do particular para o particular – a experiência concreta exhibe os mais diversos truques para realizar essa falsa passagem, nem todas necessariamente na forma criminosa da “corrupção” –, em lugar do particular para o geral.

Muito mais poderia ser dito, ao modo de ilustrações e casos concretos, sobre esse assunto. Já tendo falado bastante, embora de forma um tanto abstrata e alusiva, encerro minha exposição neste ponto.

Ao longo dela, procurei fazer uma análise conceitual da representação, distinguindo um conceito filosófico e um conceito institucional que, porém, não são independentes um do outro. Mostrei seus vínculos intrínsecos, inescapáveis, com toda e qualquer ação política, por conta do problema da identidade coletiva. Mas, ao destacar a visada da alteridade em sua definição filosófica, esse problema da produção da identidade coletiva pela via da representação torna-se mais rico e complexo.

Já o conceito institucional, que neste texto se concentrou na ideia do governo representativo, desdobra-se numa exposição, a mais breve possível, da experiência histórica, orientada pelos elementos conceituais antes discernidos, que finalmente nos leva ao conceito de democracia representativa e à crise contemporânea da representação política.

Convicto de que essa última discussão só tem a ganhar quando se busca esclarecer do que se está pensando quando se fala de “representação política”, concluo agradecendo, mais uma vez, a oportunidade que me foi oferecida pelos organizadores deste Ciclo de Debates, e desejando o pleno sucesso dessa importantíssima iniciativa.

Referências

ARAUJO, C. (2006). “Representação, retrato e drama”. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política** 67: 229-260.

MANIN, B. (1997). **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press.

PITKIN, H. (1967). **The concept of representation**. Berkeley: The University of California Press.

TAYLOR, C. (1989). **Sources of the self: the making of the modern identity**. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

URBINATI, N. (2006). **Representative Democracy: Principles & Genealogy**. Chicago: The University Press.

Mulheres e representação política¹

Maria Abreu²

Resumo

Este artigo tem por objetivo expor as questões mais abrangentes relativas à desigualdade entre homens e mulheres na representação política para, em seguida, apresentar argumentos que colaborem para o debate brasileiro. Para isto, será apresentado um breve contexto teórico do debate sobre representação das e pelas mulheres, um diagnóstico da representação de acordo com os sexos no mundo e no Brasil e, por fim, será exposto o debate atual no Brasil, no contexto da reforma política, acerca de medidas aptas a mitigar a desigualdade atual.

Contextos teóricos: desigualdades entre os sexos e a dimensão da representação

A representação política é uma das dimensões em que se verifica a desigualdade entre os sexos e que se expressa de forma provavelmente mais intensa. Utilizo aqui o termo “sexos” e não “gênero” porque a desigualdade se verifica entre os indivíduos a partir de sua determinação biológica, que se dá de forma binária. Se fosse levada em consideração a categoria gênero, com todas as suas nuances e todos os problemas que ela traz à binariedade homem/mulher, a situação da desigualdade entre os gêneros seria ainda mais dramática, pois praticamente não há transgêneros e lésbicas representantes e há uma baixa presença de deputados que se afirmam *gays*. Mas não é a representação dessas variadas e complexas formas de expressão de sexualidade e de estar no mundo que será objeto deste texto. O alvo será algo anterior e que

1 Este texto é um dos resultados de pesquisa mais ampla realizada por mim, com financiamento da FAPERJ, por meio da linha de fomento APQ 1, intitulada “Déficit feminino de subjetividade (ou hipocondição feminina de sujeito) e igualdade de gênero”. Agradeço aos comentários apresentados pelos participantes do debate realizado no Ciclo de Debates sobre Reforma Política organizado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

se constitui como um problema presente em todo o mundo: a desigualdade de representação entre homens e mulheres.

Mas, se esse problema aparece após as mulheres terem direito a voto, direito este que se espalhou pelas democracias ocidentais somente no século XX – o primeiro país a conceder a franquia do voto às mulheres foi a Nova Zelândia, em 1893 –, a desigualdade de representação pode ser considerada como parte de toda uma estrutura de divisão sexual do trabalho que remonta à Antiguidade.

Nas sociedades antigas, de um modo geral, as mulheres não eram consideradas cidadãs e a elas eram reservadas as atividades da esfera doméstica. Com um mundo mais rigidamente dividido entre a esfera pública e a esfera privada, aos homens cabiam predominantemente as atividades contidas na primeira e às mulheres, na segunda. Ao longo dos séculos, a organização da produção se modificou, e com a criação e a expansão do mercado, inclusive do mercado de trabalho, as mulheres adentraram à esfera pública, principalmente para incrementar uma produção que já não podia mais contar exclusivamente com a participação masculina, e também para contribuir para a manutenção econômica da vida doméstica e para a sua reprodução.

A despeito dessa flexibilização de uma divisão que, na Antiguidade, se apresentava como ontológica, entre espaço público e espaço privado, na contemporaneidade ainda não se escapa de uma divisão sexual do trabalho baseada na separação, ainda mais rígida do que as demandas por igualdade entre os sexos exigiriam, entre espaço doméstico e espaço não-doméstico (OKIN, 1998). Essa divisão ilumina o quanto as mulheres são consideradas, na maioria das organizações familiares, as responsáveis exclusivas pelos afazeres domésticos e, principalmente, pelas atividades de cuidado. Tal responsabilidade contribui para que as mulheres, nas suas demais atividades, enfrentem custos maiores e tenham de conciliar suas atividades profissionais fora e dentro do lar (HIRATA; KERGOAT, 2007).

A divisão sexual do trabalho não diz respeito somente à responsabilização das mulheres pela atividade doméstica, mas também à divisão de áreas do conhecimento e do mundo profissional destinadas mais a esse ou àquele sexo. Por exemplo, enquanto a engenharia, a construção civil, as atividades militares são predominantemente exercidas por homens, as atividades relacionadas ao cuidado – enfermagem, professoras de nível fundamental, assistentes sociais, pedagogas, apenas para ficar com alguns exemplos – são, em sua maioria, exercidas por mulheres. Mesmo dentre profissões como professores universitários, médicos,

advogados, há especialidades que podem ser consideradas de presença majoritariamente “feminina” ou “masculina”.

Tal divisão poderia significar apenas a expressão de vocações distintas. No entanto, sabemos que aos afazeres domésticos e às atividades voltadas ao cuidado são socialmente atribuídos valores inferiores àquelas atividades propriamente da produção. E há áreas intelectuais que também são mais valorizadas e ocupadas de forma mais expressiva pelos homens. Portanto, há uma atribuição diferenciada de valor para as atividades consideradas “masculinas” em relação àquelas consideradas “femininas”, com desvantagem para estas. Ou seja, as atividades desempenhadas pelas mulheres são menos valorizadas do que as desempenhadas pelos homens. E tal atribuição de valor inferior ocorre mesmo quando atividades semelhantes são desempenhadas pelos dois sexos. Como consequência disso, em todo o mundo a diferença de salário entre homens e mulheres é estabelecida na razão de que estas recebem como remuneração, em média, 80% do que eles recebem.

A representação política nas câmaras de representantes – atividade pública por excelência, e exercida, em nosso mundo contemporâneo, por profissionais –, nesse contexto, pode ser considerada a ponta extrema em que as mulheres, ao adentrar essa esfera, se encontram em um lugar que não é reservado a elas. Assim como também não é reservado a outros grupos excluídos daquilo que se considera o padrão dominante das sociedades – o homem heterossexual e branco.

Nesse ponto, a literatura feminista, ao tratar da desigualdade de representação, deu importantes contribuições não só para a busca de uma maior igualdade entre homens e mulheres, nessa esfera, como também para uma maior igualdade geral de representação. Ao problematizar os obstáculos que as mulheres enfrentam para ser representantes, a própria representação política e a sua capacidade de refletir os diversos segmentos da população – sua dimensão especular – é colocada em xeque.

Não abordarei aqui o debate em ordem cronológica, mas partirei de uma abrangência mais ampla para então atingir um debate mais específico sobre o que os representantes efetivamente representam ou deveriam representar.

Nancy Fraser, ao elaborar sua concepção abrangente de justiça, inclui a representação como uma das dimensões que se tornaram necessárias para a formulação de uma teoria da justiça que abrangesse as demandas dos diversos movimentos sociais, inclusive o feminista.

A autora aponta que se a redistribuição se evidenciou como insuficiente a partir das demandas por reconhecimento que diversos grupos, entre eles dentre as próprias mulheres – lésbicas, transgêneros –, também estas duas dimensões não são suficientes para garantir os mecanismos de justiça necessários para abranger a necessidade de *representação* desses grupos, que inclusive é um mecanismo para que as outras dimensões possam ser atendidas. Em outras palavras, a representação pode contribuir para uma maior equidade na justiça propriamente distributiva e também para o reconhecimento das mulheres e o respeito às diferenças e identidades dos diversos grupos (FRASER, 2009).

A respeito do debate da representação propriamente dita, muito foi debatido, a partir da pergunta de se haveria interesses específicos das mulheres e, se eles existem, se a presença delas nos órgãos de representação seria o mecanismo adequado para a representação desses interesses. Esse debate remete, ainda, a um debate sobre o que se espera de um(a) representante: que represente os interesses de seus (suas) representados(as) ou que, após eleito(a), ele(a) represente o interesse de todos, ou seja, o interesse público.

Virginia Sapiro (1998) enfrentou a questão e apontou que, apesar de ser possível afirmar que há interesses das mulheres, não é possível afirmar, da mesma forma, que elas sejam conscientes deles e sejam as suas melhores defensoras. A condição de mulher é diferente da condição de feminista, e não há garantia de que uma mulher seja mais feminista que um homem e, para afirmar isso, ela invocou uma literatura nos anos 1970, que apontava que poucas mulheres eleitas queriam ser identificadas como defensoras das causas femininas de *per se*.

De forma mais aprofundada e detida, Anne Philipps dedicou boa parte de sua reflexão sobre a democracia à representação feminina. Em *Engendering democracy* (PHILLIPS, 1991) ela afirma a necessidade de que a igualdade de oportunidades – entre elas a de ser representante – deva também ser estendida às mulheres. Com isso, ela aponta para a legitimidade dos mecanismos de ação afirmativa para garantir tal representação. Em trabalhos posteriores, sua reflexão foi se tornando mais sofisticada e envolveu um debate sobre representação em que se confrontavam duas posições: na representação das mulheres deveria ser dada uma ênfase à representação de ideias feministas, ou simplesmente uma maior presença das mulheres já seria uma meta a ser alcançada? Essa dicotomia, entre uma política das ideias e uma política da presença – sendo que esta remonta à concepção de representação simbólica, na classificação canônica de Hannah Pitkin – foi explorada em seu *The politics of presence* (PHILLIPS, 1995), em que suas reflexões se estendem para grupos étnicos e raciais. Nele, é colocada em uma ten-

são – sem que seja definitivamente feita a opção pela defesa de um ou outro elemento da dicotomia – em que é apontada a importância de que os diversos grupos estejam *presentes* nas câmaras representativas – o que, de uma certa forma, reforça o caráter especular do sistema representativo, eminentemente o proporcional –, mas que é igualmente importante que ideias feministas sejam defendidas.

Na literatura de países que implementaram o sistema de cotas, como será visto mais adiante, é apontado que a maior presença das mulheres teria contribuído para que pautas feministas fossem abordadas e seus interesses fossem protegidos. Mas tal afirmação é sempre de difícil demonstração pois, para prová-la, o mesmo assunto deveria ser submetido a uma outra câmara em que hipoteticamente, no lugar de mulheres, houvesse homens, e, neste caso, a matéria não fosse aprovada. No entanto, do ponto de vista histórico, a literatura aponta correlação entre o aumento de representação das mulheres e avanços em pautas consideradas feministas.

A despeito da riqueza deste debate, é possível, ainda, defender uma maior participação das mulheres como representantes pelo simples fato de que elas também têm a *liberdade* de serem representantes. Ainda que entendamos que os representantes, após eleitos, devam estar imbuídos de interesses públicos – e não parciais –, é possível argumentar: as mulheres também devem ter a liberdade de serem as representantes do interesse público, ou das causas “universais” (ABREU, 2011).

A este ponto poderia ser apresentada a objeção: ora, mas nas sociedades democráticas não há nada que obste que as mulheres sejam representantes, a despeito dos resultados evidentemente favoráveis aos homens. E, nessas mesmas sociedades democráticas, como expressão da soberania popular, as preferências dos eleitores, expressas no voto, devem ser respeitadas. E, se as mulheres não se colocam como as melhores opções, não há por que sejam eleitas. De acordo com essa posição, o eleitor não escolheria entre homens e mulheres, mas o melhor candidato, de qualquer sexo.

Voltarei a essa objeção mais adiante.

Diagnóstico: desigualdades de representação no mundo

Como já afirmado no início, a desigualdade de representação entre homens e mulheres pode ser considerada um fato universal, presente nas diversas sociedades do mundo, com exceção de Ruanda e da Bolívia. De acordo com a Interparliamentary Union, em dados de abril de 2015, de um total de 38.021 parlamentares nas câmaras baixas (ou únicas) dos 139 países avaliados, 8.515 deputados eram mulheres; ou seja, apenas 22,4% dos deputados de todos esses países eram mulheres.

Para um panorama geral sobre a participação das mulheres em cada país, a tabela a seguir apresenta o número de cadeiras de cada câmara baixa (ou única) e a respectiva participação feminina, em números absolutos e percentuais.

Tabela 1 Ocupação de cadeiras por mulheres na Câmara dos Deputados (ou Câmara única), por país, em abril/2015

Posição	País	Número de cadeiras	Cadeiras ocupadas por mulheres	%
1	Ruanda	80	51	63,8%
2	Bolívia	130	69	53,1%
3	Cuba	612	299	48,9%
4	Seychelles	32	14	43,8%
5	Suécia	349	152	43,6%
6	Senegal	150	64	42,7%
7	Finlândia	200	85	42,5%
8	Equador	137	57	41,6%
9	Africa do Sul	400	166	41,5%
10	Islândia	63	26	41,3%
10	Namíbia	104	43	41,3%
11	Espanha	350	144	41,1%
12	Moçambique	250	99	39,6%
12	Noruega	169	67	39,6%
13	Bélgica	150	59	39,3%
14	Nicarágua	92	36	39,1%
15	Timor Leste	65	25	38,5%
16	Dinamarca	179	68	38,0%
16	México	500	190	38,0%
17	Holanda	150	56	37,3%
18	Angola	220	81	36,8%
19	Eslovênia	90	33	36,7%
20	Alemanha	631	230	36,5%
21	Argentina	257	93	36,2%
...				
26	Costa Rica	57	19	33,3%
...				
33	Itália	630	195	31,0%

Posição	País	Número de cadeiras	Cadeiras ocupadas por mulheres	%
...				
45	França	577	151	26,2%
...				
48	Canadá	306	77	25,2%
...				
55	China	2969	699	23,5%
...				
59	Reino Unido	650	148	22,8%
60	Peru	130	29	22,3%
...				
71	Colômbia	166	33	19,9%
...				
73	EUA	432	84	19,4%
...				
80	Emirados Árabes	40	7	17,5%
...				
83	Venezuela	165	28	17,0%
...				
87	Chile	120	19	15,8%
...				
89	Paraguai	80	12	15,0%
...				
100	Uruguai	99	13	13,1%
...				
116	Brasil	513	51	9,9%
...				
118	Japão	475	45	9,5%
...				
134	República do Irã	290	9	3,1%
...				
139	Yemen	300	0	0,0%

Fonte: Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>
Acesso em: 11 mai. 2015

No caso de Ruanda, que nos anos 1990 passou por genocídio que dizimou parte expressiva da população masculina, a Constituição de 2003 estabeleceu várias diretrizes às instituições desse país para a observância do princípio da igualdade de gênero e instituiu órgão específico para o monitoramento da igualdade. De forma complementar, uma lei nacional estabelece a reserva de 24 cadeiras, dentre 80, que devem ser ocupadas por mulheres, mas essa cota é em muito ultrapassada, com a participação de 63,8% das mulheres na câmara de representantes.

Na literatura que acompanha o avanço da igualdade de direitos entre homens e mulheres no país, foram constatados pontos positivos no desenvolvimento educacional e na melhoria de saúde que podem estar associados ao empoderamento feminino. Além disso, mulheres passaram a ocupar postos altos que, em outros países, estão quase exclusivamente destinados aos homens (DEVLIN; ELGIE, 2008).

Na Bolívia foi estabelecida, com a última reforma do sistema eleitoral, a paridade de participação entre homens e mulheres nas câmaras de representação. No caso argentino, que possui sistema representativo proporcional de lista fechada, a lei eleitoral estabelece a alternância entre os sexos nas listas partidárias, com 30% mínimos por sexo, com chances de serem eleitas. Se um partido eleger apenas dois candidatos, um obrigatoriamente deverá ser mulher. Na literatura, a maior participação feminina é frequentemente associada a conquistas recentes, como a ampliação do direito ao aborto (CAMINOTTI, 2013).

A situação brasileira

Como visto no item anterior, o Brasil ocupa a pouco honrosa 116^a posição, entre os 139 países avaliados pela Interparliamentary Union, com 9,9% de suas cadeiras da Câmara dos Deputados ocupadas por mulheres. Contudo, no nosso sistema eleitoral, as candidaturas são definidas e distribuídas nos estados, nossos distritos eleitorais. E como se dá a distribuição das cadeiras em cada um dos estados? Vejamos na tabela a seguir.

Tabela 2 Participação das mulheres nas eleições para deputado federal de 2014, por estado

Estado	Número de cadeiras	% de Mulheres Candidatas	Número de Mulheres Eleitas	% de Mulheres Eleitas
Acre	8	33,87	1	12,5%
Alagoas	9	29,29	0	0,0%
Amapá	8	33,33	3	37,5%
Amazonas	8	34,21	1	12,5%
Bahia	39	26,13	3	7,7%
Ceará	22	30,37	2	9,1%
Distrito Federal	8	32,00	1	12,5%
Espírito Santo	10	29,41	0	0,0%
Goiás	17	27,17	2	11,8%
Maranhão	18	25,89	1	5,6%
Mato Grosso	8	29,07	0	0,0%
Mato Grosso do Sul	8	35,96	1	12,5%
Minas Gerais	53	31,04	5	9,4%
Pará	17	31,76	3	17,6%
Paraíba	12	30,00	0	0,0%
Paraná	30	27,78	2	6,7%
Pernambuco	25	26,32	1	4,0%
Piauí	10	33,72	2	20,0%
Rio de Janeiro	46	26,78	6	13,0%
Rio Grande do Norte	8	30,00	1	12,5%
Rio Grande do Sul	31	31,48	1	3,2%
Rondônia	8	30,86	2	25,0%
Roraima	8	34,62	2	25,0%
Santa Catarina	16	30,65	2	12,5%
São Paulo	70	28,23	6	8,6%
Sergipe	8	34,72	0	0,0%
Tocantins	8	32,61	3	37,5%
Total	513		51	9,9%

Fonte: TSE, elaboração própria.

Na tabela, as linhas em destaque são as dos Estados que se encontram com representação das mulheres abaixo da média nacional. Há Estados das diversas regiões do País, com distintos graus de desenvolvimento econômico e social, e esses fatores não estão associados a uma maior representação feminina.

Mesma situação se confirma quando examinamos os dados relativos à representação nas assembleias legislativas dos Estados.

Tabela 3 Participação das mulheres nas eleições para deputado estadual de 2014, por estado

Estado	Número de cadeiras	Número de Mulheres Eleitas	% de Mulheres Eleitas
Acre	24	4	16,7%
Alagoas	27	2	7,4%
Amapá	24	8	33,3%
Amazonas	24	1	4,2%
Bahia	63	7	11,1%
Ceará	46	7	15,2%
Distrito Federal	24	5	20,8%
Espírito Santo	30	4	13,3%
Goiás	41	4	9,8%
Maranhão	42	6	14,3%
Mato Grosso	24	1	4,2%
Mato Grosso do Sul	24	3	12,5%
Minas Gerais	77	5	6,5%
Pará	41	3	7,3%
Paraíba	36	3	8,3%
Paraná	54	3	5,6%
Pernambuco	49	5	10,2%
Piauí	30	4	13,3%
Rio de Janeiro	70	8	11,4%
Rio Grande do Norte	24	2	8,3%
Rio Grande do Sul	55	7	12,7%
Rondônia	24	3	12,5%
Roraima	24	3	12,5%
Santa Catarina	40	4	10,0%

Estado	Número de cadeiras	Número de Mulheres Eleitas	% de Mulheres Eleitas
São Paulo	94	11	11,7%
Sergipe	24	4	16,7%
Tocantins	24	3	12,5%
Total	1059	120	11,3%

Fonte: TSE, elaboração própria

Note-se que, nos estados, a participação das mulheres, de um modo geral, sobe um pouco, mas há outros estados, com exceção da Paraíba, da Bahia e de Pernambuco, que se mantêm abaixo da média nacional. Mas não há algo que explique, do ponto de vista exclusivamente geográfico – com seus respectivos condicionantes culturais e econômicos – a razão da baixa representatividade feminina.

Essa presença pouco expressiva, do ponto de vista numérico, das mulheres se apresenta como uma ausência de êxito de nossa política de cotas. Neste aspecto, vale reproduzir o texto da Lei Eleitoral nº 9.504, de 2007, com suas alterações posteriores, em 2009 e em setembro de 2015:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas;

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

Como se vê, a partir de nossa lei eleitoral, cada partido ou coligação tem o direito de apresentar como candidatos, uma vez e meia, ou duas vezes o número de vagas em disputa, nos casos destacados. Isso quer dizer que se o número de

cadeiras em disputa for, por exemplo, 10, cada partido ou coligação poderá apresentar uma lista com 20 candidatos. Se o número de vagas em disputa for 20, o número de candidatos pode ser de até 30. Ainda de acordo com essa lei, desses 20 candidatos, 6 deles deverão ser mulheres, em lista que será ordenada exclusivamente pelo voto nominal do eleitor. Ora, dificilmente um partido ocupará todas as vagas e, portanto, facilmente ele pode preencher todas as suas vagas com homens, sem que as mulheres tenham oportunidade, de fato, de serem eleitas, se a elas não forem dadas, no âmbito partidário, as mesmas condições de competição oferecidas aos seus colegas homens.

O diagnóstico que se tem do sistema brasileiro, que combina um sistema proporcional de lista aberta com a possibilidade de um partido oferecer um grande número de candidatos, é que a política de cotas tem sido inefetiva.

Possíveis soluções para o sistema brasileiro

A partir da constatação da inefetividade do nosso sistema de cotas, cabe, então, traçar possíveis cenários para a alteração desse quadro, embora a conjuntura política da atual legislatura da Câmara dos Deputados deixe poucas esperanças para que o atual quadro de baixa representação das mulheres se reverta.

O primeiro cenário deve ser traçado a partir da permanência do sistema proporcional como está, com os mesmos distritos e com a lista partidária aberta. Nesse caso, a solução seria a reserva de cadeiras para as mulheres mais votadas da lista. Essa tem sido a reivindicação predominante da bancada feminina do Congresso, como será exposto adiante. Outra solução seria estabelecer a obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos partidários para candidaturas de mulheres, e também a determinação de distribuição de tempo de tevê compatível com a promoção da participação das mulheres. Essa solução poderia acarretar uma modificação nos mecanismos de formação das preferências dos eleitores, além de dar maior visibilidade às mulheres já no momento das candidaturas.

Um segundo cenário, pouco provável, seria a manutenção do sistema proporcional, com os mesmos distritos, mas com a adoção de listas partidárias fechadas. Nesse caso, devido à alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, em que muitos partidos não conseguem eleger sequer três deputados em um distrito, a adoção de cotas de um terço continuaria inefetiva. Seria necessário, então, adotar a alternância entre os sexos, ou definir que, se dois forem os candidatos eleitos, um será mulher.

Em um terceiro cenário, em que fosse adotado o sistema majoritário – distrital, na nossa linguagem jornalística –, o prejuízo para as mulheres seria inequívoco. A literatura internacional já consagrou que os sistemas majoritários são prejudiciais para a representação dos diversos grupos da sociedade, inclusive as mulheres (NORRIS, 2004).

No quarto cenário, com a adoção do “distritão”, em que os eleitores passariam a votar em candidatos e não em partidos, permitindo que os mais votados numericamente, sem qualquer quociente partidário, ocupem as cadeiras disponíveis, a única solução possível é a reserva de cadeiras para as mulheres.

A posição adotada pela bancada feminina, nos debates no Congresso, em 2015

Diante desses cenários, e das posições que foram adotadas principalmente pelo atual presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, a bancada feminina adotou como estratégia a defesa da reserva de cadeiras.

Foi proposta, pela deputada Moema Gramacho (PT/BA), a Emenda Aglutinativa nº 26, que estabelecia: “Na composição de cada Casa Legislativa será assegurada a participação de no mínimo vinte por cento de membros de cada gênero, pelo período de 3 (três) legislaturas consecutivas, sendo vedada qualquer outro tipo de cota, na forma da lei”.

No entanto, mesmo essa proposta pouco ambiciosa em relação às demandas dos movimentos feministas, e também das políticas de cotas adotadas em outros países, não se demonstrou viável.

Foi então apresentada a Emenda Aglutinativa nº 58, que estabelecia: “Nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, para o período de três legislaturas consecutivas, será assegurada a eleição mínima de membros de cada sexo na circunscrição eleitoral respectiva, nos seguintes percentuais, desprezada a fração: I - dez por cento na primeira legislatura; II - doze por cento na segunda legislatura; e III - dezesseis por cento na terceira legislatura”.

Não é possível deixar de notar que a referida proposta alteraria pouco o quadro da representação política por sexos no País. Apesar da ambição quase nula dessa proposta, ela foi derrotada na Câmara dos Deputados, pois obteve apenas 293 votos favoráveis, quando necessitava de 308 para que fosse aprovada como Emenda Constitucional.

Na Comissão Temporária de Reforma Política do Senado, a segunda proposta foi aprovada, embora tenha havido manifestações, como a do Senador Aloysio Nunes, de que ela feria os princípios da democracia, pois o voto em uma mulher teria um peso maior do que o voto em um homem.

Justificando as cotas

Embora a participação das mulheres na representação política seja inferior à dos homens em praticamente todo o mundo, para muitos isso pode não se apresentar como um problema, uma vez que, nos países democráticos, as mulheres têm igual direito de candidatar-se. Além disso, interferir no processo de escolha do eleitor poderia ser considerado mais nocivo à democracia – que se assenta na liberdade dos indivíduos e na ideia “uma cabeça, um voto” – do que estabelecer regras atribuindo pesos diferentes a determinados candidatos.

As principais objeções à adoção de cotas podem ser resumidas em três argumentos.

1. As mulheres têm igual oportunidade de candidatar-se; se não o fazem é porque assim não querem; então, não faria sentido “obrigá-las” a participar do processo eleitoral e, ainda mais, reservar lugares para elas.
2. Eleitores não votam em homens ou mulheres; votam em conjuntos de ideias, interesses, plataforma política, apresentados por um(a) candidato(a); dar vantagem às mulheres seria ferir o princípio democrático da livre escolha.
3. As mulheres são maioria do eleitorado. Se elas não votam em mulheres, por que reservar cotas?

A primeira objeção não condiz com os relatos das mulheres que participam da atividade política, que sempre se referem às dificuldades para se firmar como candidata viável nos partidos. Além disso, a presença de mulheres nos movimentos sociais é muito mais expressiva do que nos cargos representativos, o que afastaria a ideia de que as mulheres não gostariam de participar da política. Se não se candidatam mais pode ser porque não recebem os devidos incentivos do partido, ou porque antecipem dificuldades que enfrentarão no processo eleitoral, inclusive para defender uma plataforma feminista.

Estudo de Clara Araújo e Doriam Borges (2013) confirma o que estudo anterior, realizado em outro ambiente político e cultural (CHAPMAN, 1993), já apontava: quaisquer que sejam os atributos necessários para que se tenha sucesso em uma campanha eleitoral, os homens já vêm mais equipados por eles. Se ana-

lisados os perfis de homens e mulheres eleitos, eles são bastante parecidos, mas parece que há mais homens com as qualidades necessárias para se tornar viáveis eleitoralmente do que mulheres na mesma situação.

Tudo isto indica que, no recrutamento, os partidos optem por homens por eles se apresentarem mais viáveis para ser eleitos. Ora, mas esse não é um dado da natureza, que não deva ser questionado e transformado por instituições, se o que se pretende é promover uma maior igualdade de representação dos diversos segmentos da população, entre eles homens e mulheres. Essa e outras operações de cálculo estratégico político faz com que as opções que se apresentam ao eleitor já tenham passado por um crivo que assimila as restrições que as estruturas sociais oferecem a determinadas candidaturas.

A afirmação contida na segunda objeção é verdadeira, mas ela não constitui obstáculo para que se implemente uma política de cotas. Ao contrário, se não há diferença entre os sexos para os eleitores, qual o problema, então, em, ao invés de um homem, se eleger uma mulher com a mesma plataforma política? O que tal objeção não leva em consideração é que, para chegar a ser uma candidata conhecida, a mulher tem mais dificuldades do que o homem.

Entre outros fatores, porque o homem consegue ter uma vida partidária mais intensa, que provavelmente é proporcionada por ele poder delegar a suas esposas o trabalho doméstico – ou sua administração – e o cuidado com os filhos. A dificuldade enfrentada pelas mulheres ocorre mesmo se ela quiser defender plataformas gerais. Como o estudo de Araújo e Borges (2013) indica, as candidaturas femininas ainda são muito marcadas pela expectativa do familismo e da adoção de posições ligadas a questões sociais, e muitas vezes de assistência.

A terceira objeção é talvez a de mais fácil afastamento. Se o que se pretende é implementar alguma medida “corretiva” para uma situação injusta de disputa eleitoral entre homens e mulheres, assim é porque se admite que, a partir de todas as situações sociais – as desigualdades entre homens e mulheres não são somente de representação, mas de remuneração, de segurança, de autonomia –, as mulheres são de alguma forma oprimidas, se não diretamente pelos homens, pelo menos por estruturas sociais que as coloca em posições de desvantagem e inferioridade.

Se examinarmos a literatura sobre dominação e opressão, desde Weber (1996 [1922]) (1998; 2007), passando por Bourdieu (1999), Tilly e Bartky (1990). Quando Charles Tilly utiliza o conceito de “desigualdade categórica”, o faz para afirmar, que o sujeito que se encontra na posição de dominado, oprimido

ou inferiorizado na relação de desigualdade tende a emular o comportamento do dominador/opressor/superior, corroborando as estruturas de dominação/opressão/desigualdade. Esse comportamento do oprimido é elemento essencial para que a opressão perdure. Portanto, culpar as mulheres pela não-eleição de suas colegas mulheres é culpar o próprio segmento inferiorizado pela desigualdade sofrida.

Enfrentadas essas objeções, convém ainda ressaltar que a crença de que o voto do eleitor é livre de influências sociais e que a preferência se forma de maneira racional não resiste a uma análise detida e aprofundada dos mecanismos de funcionamento dos processos eleitorais no mundo contemporâneo³.

Sabemos que cada vez mais as campanhas são caras – e por isso o financiamento empresarial vem sendo também questionado –, os candidatos são produtos de propaganda, e a viabilidade de um candidato passa muito pelo grau de investimento que um determinado partido tem em relação a ele. Com isto, qualquer estímulo que se dê para que os partidos passem a apoiar candidaturas de mulheres pode significar uma reversão do atual quadro de desigualdade de representação.

Por fim, as cotas são defendidas como mecanismo transitório até que os ambientes partidários sejam efetivamente mais igualitários e livres, não só para as investidas de homens e mulheres, mas também para os demais segmentos atualmente subrepresentados.

Conclusão

O Brasil está entre os países com os mais baixos índices de participação das mulheres na representação política. A despeito disso, em nosso contexto político, o debate sobre a implementação de cotas para que tal participação se amplie é bastante tímido. No atual debate da reforma política é pouco provável que se tenha grandes avanços na medida em que até mesmo a proposta da bancada de mulheres no Congresso foi pouco ambiciosa. Diante disto, o cenário que se vislumbra é o de continuidade dos baixos índices de representação das mulheres.

3 Birolí e Miguel (2014) dão grande destaque para a contribuição que a teoria feminista deu à reflexão sobre democracia, ao mostrar que a formação de preferências pelos indivíduos não se dá de maneira livre e racional.

Referências

- ABREU, Maria A. A. **Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1645).
- ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o 'gênero' das candidaturas em 2010. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 69-91, , jun. 2013.
- BARTKY, Sandra Lee. **Femininity and domination: studies in the phenomenology of oppression**. New York: Routledge, 1990.
- BIROLI, Flavia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BOURDIEU, P. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- CAMINOTTI, Mariana. La representación política de las mujeres en el período democrático. **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 7, n. 2, 329-337, nov. 2013.
- CHAPMAN, J. **Politics, feminism and reformation of gender**. London: Routledge, 1993.
- DEVLIN, Clave; ELGIE, Robert. The effect of increased women's representation in parliament: the case of Rwanda. **Parliamentary Affairs**, v. 61, n. 2, p. 237-254, fev. 2008.
- FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York, Columbia University Press, 2009.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.
- NORRIS, Pippa. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- OKIN, Susan. "Gender, the Public and the Private". In: PHILLIPS, Anne (org.) **Feminism and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 116-140.
- PHILLIPS, Anne. **Engendering democracy**. University Park: Pennsylvania University Press, 1991.
- _____. **The politics of presence: the political representation of gender, ethnicity and race**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- SAPIRO, Virginia. When are interests interesting? The problem of political representation of women. In: PHILLIPS, Anne (ed.). **Feminism and politics**.

Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 161-192 TILLY, Charles. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press, 1998.

_____. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996 [1922]

Cor e Representação nas Eleições de 2014

Natália S. Bueno¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar as discrepâncias relativas a distribuição de cor entre o universo dos candidatos, dos representantes eleitos e da composição da sociedade como um todo. Para tanto o artigo descreve como a distribuição dos grupos de raça no eleitorado se compara com a distribuição dos candidatos nas eleições de 2014 e analisa as possíveis causas e fatores associados às discrepâncias entre políticos e eleitores. Por fim o artigo debruça-se sobre os projetos de lei existentes e suas possíveis consequências.

Apresentação

Eleições selecionam representantes. No entanto, frequentemente há a percepção e sentimento de que esses representantes não espelham o próprio eleitorado que os escolheram. É comum expressões de decepção ou simples desalento por parte de eleitores que não se percebem refletidos nos eleitos. A percepção de falta de representatividade pode ocorrer por vários motivos: pela desconexão entre preferências do eleitorado e dos representantes eleitos ou pelas próprias distorções no processo de agregação das preferências no processo eleitoral. Este artigo aborda uma dimensão específica da representação: em que medida representantes eleitos refletem características relevantes do eleitorado? Em sociedades democráticas – em especial naquelas em que conflitos étnicos intensos estão au-

1 Natália S. Bueno é candidata ao PhD em Ciência Política pela Universidade de Yale, Estados Unidos. Este texto se baseia na apresentação “Cor e Representação nas Eleições Brasileiras: Evidências de 2008, 2010 e 2014” realizada como parte do Ciclo de Debates sobre Reforma Política da Escola da Câmara Municipal de São Paulo, em 15 de Maio de 2015. Agradeço ao convite e aos comentários de Christy Ganzert Pato e Lara Mesquita Ramos assim como as perguntas dos membros da audiência. Este texto possui diversas confluências com o trabalho realizado em co-autoria de Thad Dunning (Universidade da Califórnia, em Berkeley). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498662>. Acesso em: 18 set. 2015.

sentes – deveríamos esperar que representantes espelhassem, em alguma medida, a distribuição étnica da população.

Neste texto, busca-se responder a três perguntas. Em primeiro lugar, há descompasso entre a composição racial da classe política brasileira e seu eleitorado? Se sim, em que medida grupos de cor não estão representados entre eleitos e não-eleitos no Brasil? A segunda pergunta se segue à descrição das diferenças e semelhanças entre a composição racial do eleitorado e dos políticos: o que explica essas discrepâncias e similaridades? Quais são os fatores que explicam esses padrões? Por fim, a terceira pergunta coloca: uma vez feito o diagnóstico sobre a representação de grupos raciais na população, quais são as possíveis maneiras de lidar com essa questão? Quais as principais propostas existentes e suas possíveis consequências?

Em resumo, argumenta-se que a principal diferença entre a classe política e os eleitores está entre os eleitos – e não entre aqueles que concorrem e os eleitores. Além disso, com base em estudos anteriores, propõe-se que essas diferenças entre eleitos e o eleitorado se deve por diferenças de recursos de campanha e bens pessoais – e teria menos relação com preferências do eleitorado e acesso ao sistema político.

O texto se organiza da seguinte maneira. Em primeiro lugar, descreve-se como a distribuição dos grupos de raça no eleitorado se compara com a distribuição dos candidatos nas eleições de 2014. Na seção seguinte, apresentam-se resultados de vários estudos que analisam as possíveis causas e fatores associados às discrepâncias entre políticos e eleitores. Passa-se, então, à discussão dos projetos de lei existentes e suas possíveis consequências. Conclui-se com uma síntese e considerações gerais sobre desigualdade e representação de grupos de cor em eleições.

Diagnóstico: Sub e Sobre-representação de Grupos de Cor

Na discussão sobre representação de grupos raciais é necessário ter em mente uma referência: como sabemos se há sub-representação de alguns grupos e sobre-representação de outros? Em outras palavras, como é possível saber se um grupo de cor tem menos representantes (sub-representação) ou mais representantes (sobre-representação) do que o esperado? A estratégia adotada aqui é comparar a distribuição de grupos de cor no eleitorado (a partir de dados populacionais do IBGE) com a distribuição de cor dos candidatos das eleições.

No entanto, antes de fazer a comparação, é necessário fazer duas considerações. Em primeiro lugar, a partir de quais dados e de que modo se identifica e se

mede raça no Brasil. E, em segundo lugar, de que forma chegamos a dados sobre a composição de cor do eleitorado a partir de dados populacionais.

A classificação racial² no Brasil não é simples – além de controversa, como visto na implementação de políticas afirmativas no ensino superior (BAILEY; FIALHO; PERIA, 2015; GUIMARÃES, 2002, 2003). Ainda mais num país que, comparativamente a outras democracias em que a questão racial é proeminente, como Estados Unidos e África do Sul, apresenta miscigenação racial e, em certa medida, fluidez nas categorias raciais (FREDRICKSON, 1981; MARX, 1998; TELLES, 2003).

Desse modo, como se identificam grupos raciais no Brasil? Com base em quais critérios um indivíduo se identifica como branco e outro como negro? Outros trabalhos (GUIMARÃES, 1999; 2002) já apresentaram evidências persuasivas de que não se trata de uma questão biológica ou genética, mas sim que as diferenças entre os grupos de cor são eminentemente sociais. Em outras palavras, as diferenças de cor são formas de identidade que se fundam em noções (mesmo que errôneas) biológicas – mas se tratam, principalmente, de percepções sobre si mesmo e sobre outros. Sem critérios biológicos rigorosos disponíveis, como se identificam grupos de raciais?

Nos censos, assim como na maior parte de pesquisas domiciliares no Brasil, utiliza-se o critério da *auto-classificação*: como o indivíduo se percebe de acordo com as categoriais do IBGE (branco, pardo, preto, amarelo e indígena)³. Outros estudos escolhem a *alter-classificação*: um observador classifica um indivíduo de acordo com as categorias do IBGE; ou seja, como outras pessoas percebem a esse indivíduo segundo critérios de cor. Existem diversos estudos que argumentam a favor de uma ou de outra vertente e discutem mensuração de grupos raciais (BAILEY; LOVEMAN; MUNIZ., 2013; MUNIZ, 2010, 2012).

O objetivo aqui não é discutir essa questão em detalhe, mas apontar para a relação entre a auto e a alter-classificação. Na maior parte dos casos, a alter e a auto-classificação concordam. Três estudos independentes encontram resultados semelhantes: de 75% a 80% das vezes a própria classificação de um indivíduo é igual à classificação feita por outros. Em outras palavras, em apro-

2 Ao longo deste texto usam-se os termos “cor”, “grupos de cor”, “raça” e “grupos raciais” sem distinções. Tanto no debate acadêmico quanto no debate público não há consenso sobre um termo ou outro; desse modo, utiliza-se a escolha mais por critérios estilísticos do que conceituais. De qualquer forma, na página 3 deste artigo há uma definição do conceito de raça e cor como aqui entendido.

3 Os grupos raciais são apresentados em ordem decrescente da sua proporção na população, segundo o censo de 2000 do IBGE.

ximadamente 20% a 25% dos casos a auto e alter-classificação diferem (BUENO; FIALHO, 2009; MUNIZ, 2010; TELLES, 2003). A estratégia desse trabalho é utilizar principalmente dados de auto-classificação – e, quando disponível, dados de alter-classificação sobre a cor dos políticos⁴. Idealmente, utilizar-se-ia auto e alter-classificação para todas as análises e verificaríamos se os resultados variam pela forma de mensuração da raça, mas esses dados não estão disponíveis para todas as análises feitas.

A segunda ressalva relevante, antes de se passar à comparação entre candidatos e eleitorado, é definir a composição racial do eleitorado. Desse modo, utiliza-se somente a população entre 18 e 65 anos⁵. Além disso, as proporções dos grupos raciais em cada distrito são submetidas a pesos de modo que essa população de diferentes distritos eleitorais reflita o tamanho daquele distrito no órgão representativo. Por exemplo, o estado de São Paulo possui 70 dos 513 deputados federais (cerca de 13,6%) e 21,6% da população. Imagine que todos os deputados de São Paulo fossem brancos mas nenhum outro deputado de outro Estado fosse branco. Imagine, também, que toda a população branca vivesse em São Paulo e em nenhum outro Estado. Se simplesmente comparássemos as porcentagens dos deputados brancos com a porcentagem de brancos na população brasileira, encontraríamos que 14% dos deputados são brancos e 22% da população se identifica como branca.

No entanto, neste cenário hipotético os grupos raciais em cada Estado estariam perfeitamente representados no Câmara de Deputados – mas nossa comparação foi errônea pois indicou que o grupo branco é sub-representado. Para evitar equívocos dessa natureza, a porcentagem de cada grupo racial, em cada distrito eleitoral (Estados, no caso de deputados federais), é calculada como uma proporção ponderada entre a proporção do grupo racial na população daquele distrito e a proporção de cadeiras que aquele distrito possui no órgão representativo. Isso permite comparação adequada e leva em consideração o *malapportionment*⁶ existente no sistema político brasileiro.

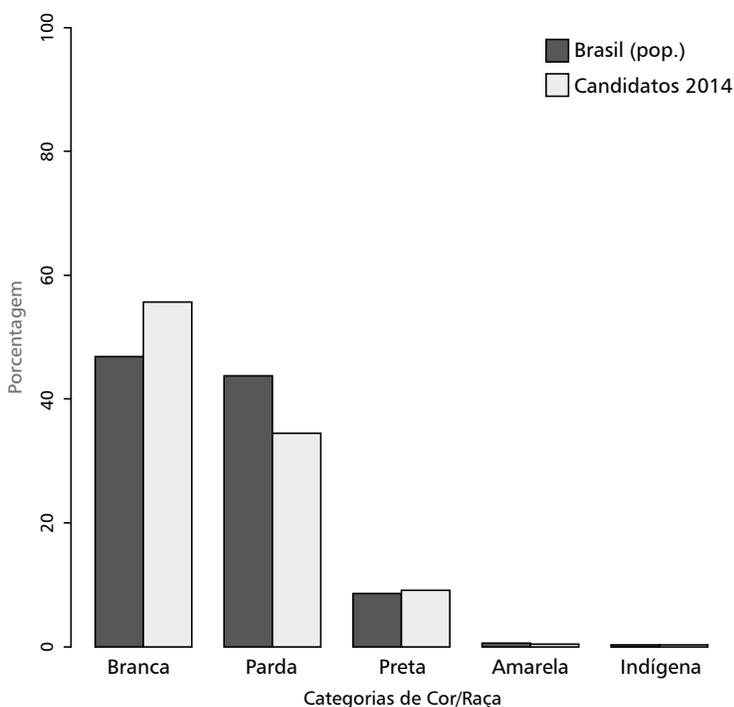
4 Os dados da população estão disponíveis pelas pesquisas da PNAD de 2009, realizadas pelo IBGE. Os dados dos candidatos nas eleições de 2014 são fornecidos pelo TSE. Dados referentes às eleições de 2008 e 2010 foram coletados por Bueno e Dunning (2015).

5 A maior parte dos indivíduos entre 18 e 65 anos está registrada para votar.

6 *Malapportionment* é a existência de distritos eleitorais com razões entre número de cadeiras e votos distintos. Por exemplo, um distrito possui 30 cadeiras para 200.000 eleitores possui uma razão de cadeiras por votos de 30/200.000. E, no mesmo sistema político e para o mesmo cargo, existem distritos com 50 cadeiras para 400.000 eleitores (razão de 50/400.000). Assim, no primeiro distrito há um representante para cada 6,666 votos, enquanto que no segundo distrito há um representante para cada 8 mil votos.

Feitas essas duas considerações, a figura 1 apresenta a comparação entre a distribuição de cor dos candidatos a todos os cargos eletivos (deputado estadual, federal, senador, governador e presidente) em 2014 e o eleitorado brasileiro. Entre os candidatos, cerca de 55,6% são brancos, 34,4% pardos, 9,1% pretos, 0,5% amarelos e 0,33% indígenas. Entre o eleitorado, temos 46,7% de brancos, 43,7% de pardos, 8,6% de pretos, 0,51% de amarelos e 0,36% de indígenas. Há, então, alguma sobre-representação de brancos e sub-representação dos outros grupos, principalmente pardos e pretos.

Figura 1: Distribuição de cor dos candidatos e do eleitorado nas eleições de 2014

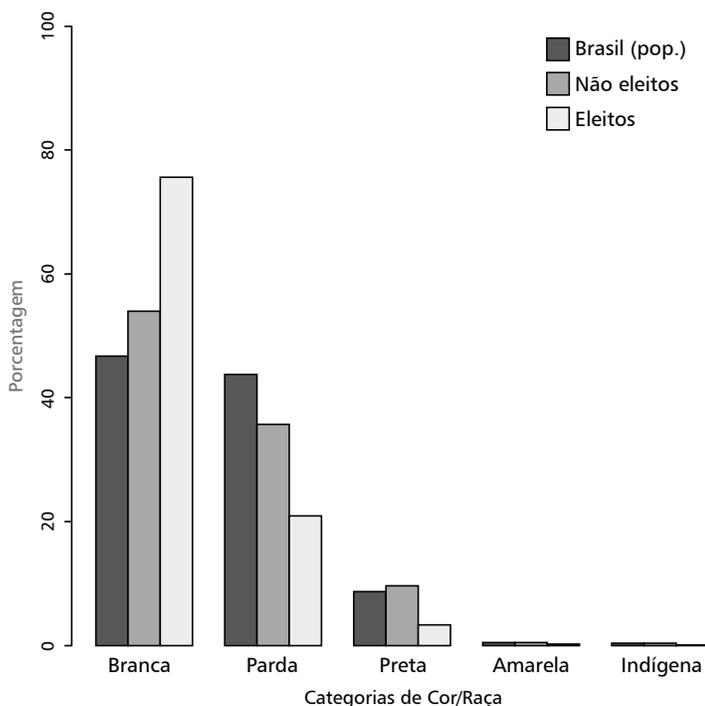


Fonte: Elaborada pela autora. Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

A figura 1, apesar de informativa, não apresenta variação importante sobre a distribuição de cor dos candidatos às eleições de 2014: as diferenças entre eleitos e não-eleitos. A figura 2 apresenta essa distribuição. Esta figura apresenta nitidamente a discrepância entre a distribuição de cor entre o eleitorado e os representantes eleitos. Entre os eleitos, cerca de 75,6% são brancos, 21% são pardos,

3,1% são pretos, 0,23% são amarelos e 0,05% são indígenas. Já entre os não-eleitos, os candidatos se declaram 54% como brancos, 35,6% como pardos, 9,6% como pretos, 0,49% como amarelos e 0,36% como indígenas.

Figura 2: Distribuição de cor dos candidatos eleitos, não-eleitos e do eleitorado nas eleições de 2014



Fonte: Elaborada pela autora. Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Em outras palavras, esses dados sugerem que há uma sobre-representação de brancos e uma sub-representação dos outros grupos – com relação ao eleitorado – muito maior entre os eleitos do que entre os não-eleitos. Isso sugere que o acesso ao pleito eleitoral não é enviesado para certos grupos raciais, mas, possivelmente, há viés em quem se elege (ainda que não entre quem concorre).

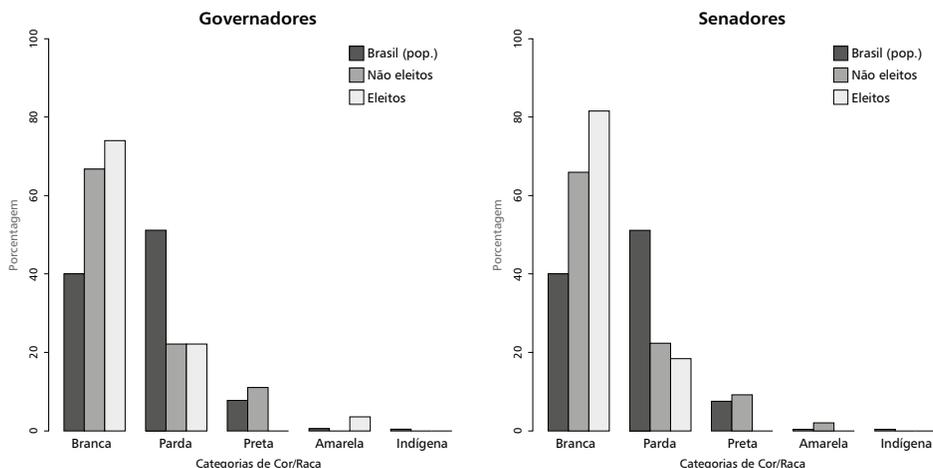
Naturalmente, esses padrões variam por tipo de corrida eleitoral. Há vasta literatura na ciência política sobre como sistemas proporcionais são mais permissivos para a representação de diversos grupos. Desse modo, espera-se que exista menos diferenças entre o eleitorado, eleitos e não-eleitos para os cargos proporcionais (ve-

reador, deputado estadual e deputado federal) do que para os cargos majoritários (prefeito, senador e governador). E as figuras 3 a 4 corroboram essa expectativa.

Podemos ver que há maior sobre-representação de brancos e sub-representação de pardos e pretos nos cargos de senador e governador do que nos cargos proporcionais. E, como esperado, nos cargos de deputados federal e estadual, notam-se menores diferenças na distribuição de cor entre o eleitorado, eleitos e, principalmente, não-eleitos⁷.

É importante perceber que a diferença na distribuição de cor entre eleitos e não-eleitos é maior para cargos proporcionais do que para cargos majoritários. Por exemplo, entre governadores, 66,6% dos não-eleitos e 74,1% dos eleitos se declaram como brancos ao passo que entre deputados federais 57,4% dos não-eleitos e 79,92% dos eleitos se declaram como brancos. Isso indica que cargos majoritários tendem a ser mais restritivos, em termos da composição racial, para a entrada de candidatos.

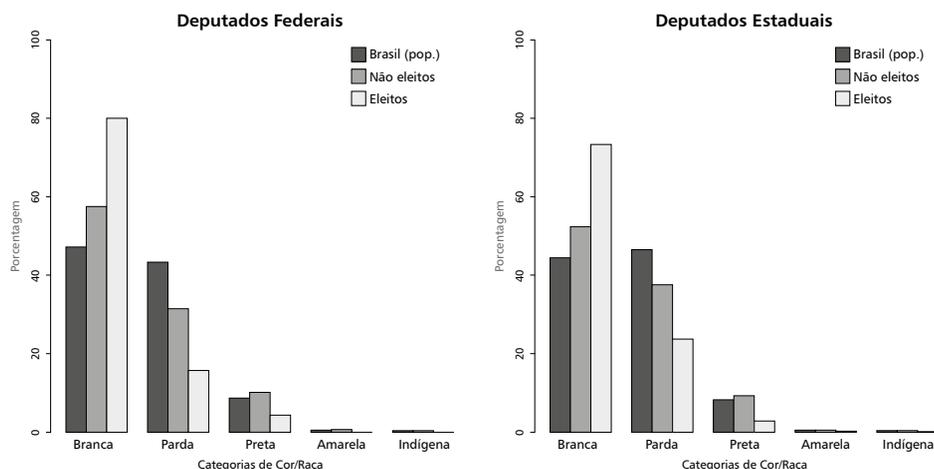
Figura 3: Distribuição de cor dos candidatos para cargos majoritários e do eleitorado nas eleições de 2014



Nota: Todos os cargos majoritários com exceção da presidência.
 Fonte: Elaborada pela autora. Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

⁷ Não apresentamos dados de prefeitos e vereadores, cargos não estavam no pleito eleitoral de 2014.

Figura 4: Distribuição de cor dos candidatos para cargos proporcionais e do eleitorado as eleições de 2014



Fonte: Elaborada pela autora. Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Em síntese, esses dados indicam que há um descompasso entre a composição racial do eleitorado e da classe política, principalmente entre aqueles que têm vitória eleitoral – o que corrobora achados feitos por Johnson III (1998, 2006). No entanto, esse diagnóstico descritivo não explica as razões dessas diferenças ou o que fazer com relação a essa questão.

Nas próximas seções, apresenta-se uma discussão das possíveis causas dessas discrepâncias entre o eleitorado e os candidatos e como lidar com essas diferenças.

Hipóteses e Explicações

O que explica essa diferença de representação entre diferentes grupos raciais no Brasil? Quais são os fatores que causam essas diferenças? Não é fácil identificar causas para explicar esse fenômeno. Afinal de contas, existem diversos fatores que influenciam quem se candidata e quem é eleito, não só a cor do indivíduo. Além do mais, esses diversos fatores são associados e frequentemente não é possível separá-los. Por exemplo, sabemos que grupos de cor têm diferenças na renda média, escolaridade e acesso a serviços públicos. Todos esses fatores podem influenciar a decisão de concorrer eleitoralmente e ser eleito. Além disso, existem diversos outros fatores, de difícil observação e mensuração, como discriminação, ambição, acesso a informação política, redes de contato e apoio familiar

que possivelmente influenciam fortemente a carreira política e desempenho eleitoral de indivíduos e também possivelmente variam por grupo racial.

Desse modo, é possível saber se a discrepância observada entre eleitos e não-eleitos advém da cor ou raça dos eleitos ou se são outros fatores associados à raça (como renda, escolaridade, entre outros) que levam a esse cenário? Em outras palavras, como é possível identificar o efeito da identificação racial do candidato sobre a escolha dos eleitores?

Existem diversos estudos que buscam identificar o efeito da identificação de cor do eleitor sobre sua escolha eleitoral e da raça do candidato sobre a escolha do eleitor. Primeiramente, apresenta-se uma breve revisão dos trabalhos que olham o comportamento eleitoral de diferentes grupos raciais e, em seguida, estudos sobre a identificação de cor do candidato sobre sua performance eleitoral.

O ponto de fuga de grande parte — se não de todos — os trabalhos que analisam raça a atuação política no Brasil é a dicotomia e a interação entre o pertencimento a um grupo racial e a inserção em classes sociais. Devido à saliência das desigualdades e conflitos orientados por critérios socioeconômicos, a relação entre essas duas categorias permeou os principais trabalhos nos estudos raciais (HASENBALG 2005; HASENBALG; LIMA; SILVA, 1999; SANTOS 2005; SOUZA, J., 2005).

Os estudos sobre comportamento eleitoral colocaram a pergunta sobre os efeitos da raça: em que medida desigualdade sociais, além de práticas discriminatórias, expressam-se em comportamento eleitoral diferenciado por grupos raciais (GUIMARÃES, 2002; LAMOUNIER, 1968; SOUZA, A., 1971)?

A maior parte dos autores aponta que a experiência de discriminação e preconceito influencia o comportamento eleitoral de negros, ainda que raça não seja o fator central na decisão eleitoral do indivíduo (ALENCASTRO; BERQUÓ, 1992; CASTRO, 1993; LAMOUNIER, 1968; SILVA; SOARES, 1985, 1987; SOUZA, A., 1971).

Amaury de Souza (1971), por exemplo, argumenta que negros expressam mais intensamente a preferência por partidos e candidatos tidos como populistas se comparados a eleitores brancos, mesmo quando estão numa posição social superior. Silva e Soares (1985) também encontram uma tendência entre pardos a votar por candidatos populistas, especialmente aqueles considerados “herdeiros” políticos de Vargas.

Castro (1993) encontrou uma discrepância do voto negro, variando de um alto grau de apatia a expressões mais intensas de radicalismo, dependendo da posição social ocupada pelo indivíduo. Indivíduos negros de estratos mais baixos tendem a anular seus os votos ou votar em branco. Por outro lado, indivíduos ne-

gros de estratos mais altos, especialmente aqueles com mais escolaridade, tendem a não só anular menos os votos, mas a escolher candidatos mais frequentemente identificados como radicais de esquerda. Em síntese: “Pertencer a um grupo racial pode, por exemplo, intensificar, em alguns casos, ou impedir, em outros, a manifestação de tendências dadas pela posição social” (CASTRO, 1993, p. 483).

Prandi (1996) aponta que, apesar de a raça afetar a escolha eleitoral, ela não é o principal determinante: idade e escolaridade superaram-na como os principais preditores da votação presidencial eleitoral de 1994. De qualquer maneira, o autor indica que houve uma tendência clara de negros votarem no candidato Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto a maior parte dos brancos declarou votar em Fernando Henrique Cardoso.

Bailey (2009), ao analisar a eleição de Benedita da Silva no Rio de Janeiro, também encontra evidências de que há viés racial no comportamento do eleitor brasileiro. Ele encontra indicações não só de que a cor do candidato teve efeitos no voto como também de que eleitores de diferentes grupos raciais se comportaram distintamente, ainda que a clivagem encontrada tenha sido preto e não-preto (e não a clivagem usual de branco e não-branco). Apesar das evidências encontradas, o autor pede cautela na interpretação dos resultados e propõe uma síntese interpretativa da literatura à luz dos seus dados. Segundo Bailey (2009, p. 90-91), “a relação entre raça e política eleitoral não é uma questão dicotômica no Brasil, mas uma questão de graus. [...] O efeito condicionante da classe social (medida pela educação) no desenvolvimento de um eleitorado identificado como negro pode ser importante”.

Os debates giram em torno da relação entre raça e classe. Neles, encontra-se evidência de alguma condicionalidade ou interação entre raça e classe, ainda que essa ideia só se expresse mais explicitamente em alguns autores (BAILEY, 2009; BUENO; FIALHO, 2009; CASTRO, 1993). A interpretação da maioria dos analistas brasileiros é que raça tem algum efeito devido a experiências de discriminação e preconceito sofridas pelos grupos raciais marginalizados — mesmo que essas experiências não signifiquem habilidades específicas e tampouco consciência racial politizada.

Nesse sentido, a discriminação é o principal fator suspeito de causar o “efeito da raça” porque é um mecanismo que, simultaneamente, independe da posição de classe do indivíduo e não é contingente à consciência coletiva de raça ou racismo publicamente institucionalizado. Ou seja, se há algum efeito associado à raça, ele passa por percepções e experiências individualizadas do pertencimento a grupo racial, como a discriminação e o preconceito. Por exemplo, Aguiar et al

(2015) apresentam evidências interessantes de que eleitores usam raça como um referência (*cue*) em eleições nas quais muitos candidatos concorrem e eleitores são expostos a vários candidatos. Os resultados de Aguilar et al (2015) sugerem que eleitores negros preferem candidatos negros e eleitores brancos e pardos preferem candidatos brancos, em especial quando aumenta o número de opções (candidatos) à disposição do eleitor.

Preferências do Eleitorado

Em um trabalho em parceria com Thad Dunning (Universidade da Califórnia, Berkeley), nós tentamos separar e medir os efeitos da identificação racial do candidato e de sua classe (percebida pelo eleitor) em termos de avaliação de candidatos (BUENO; DUNNING, 2015). Desse modo, fizemos um experimento em *survey*, no qual 1.200 indivíduos⁸ em Salvador e no Rio de Janeiro foram expostos a vídeos de candidatos a vereador fictícios. Esses candidatos eram atores contratados por nós, e haviam candidatos (12 atores) brancos e negros. Participantes do *survey* eram expostos aleatoriamente a candidatos brancos e negros que possuíam o mesmo discurso. Além da raça, variamos a classe do candidato (identificada pela roupa e, em alguns momentos, pelo discurso do candidato). Assim, cada indivíduo era exposto aleatoriamente a uma de quatro condições experimentais (candidato branco “rico”, candidato branco “pobre”, candidato negro “rico” e candidato negro “pobre”). Mais detalhes sobre o desenho experimental e amostral podem ser encontrados em Bueno e Dunning (2015).

O objetivo desse experimento em *survey*, uma vez que manipulamos experimentalmente a cor e a “classe” do candidato, foi identificar qual o efeito desses fatores na avaliação do candidato – independente de outros fatores como discurso, partido, recursos de campanha, entre outros. A avaliação do candidato foi feita de diversas maneiras, com perguntas como “Numa escala de 1 a 7, esse discurso faria o senhor votar nesse candidato?”. O número 1 na escala significa “não, de forma nenhuma” e o 7 “sim, com certeza”. Além dessas perguntas sobre intenção de voto, analisamos diversas outras medidas de avaliação relacionadas à percepção de inteligência, competência, simpatia, honestidade, entre outras.

A diferença entre as avaliações dos candidatos negros *versus* os candidatos brancos é função simplesmente da cor dos candidatos e não de outros fatores (pois eles possuem o mesmo discurso, o mesmo tempo de fala e a quantidade

8 Indivíduos selecionados por amostra estratificada probabilística.

de candidatos “ricos” e candidatos “pobres” é a mesma para candidatos negros e brancos). Quaisquer diferenças encontradas foram causadas pela manipulação experimental da cor dos candidatos. E quais resultados foram encontrados?

Em resumo, não encontramos efeitos sistemáticos e fortes da cor e raça na avaliação dos candidatos. Ao comparar a avaliação dos candidatos brancos (numa escala de 1 a 7), encontramos que candidatos brancos têm a avaliação média de 3,05 pontos e candidatos negros têm avaliação média de 3,24 pontos. Ou seja, os candidatos negros, nesse experimento, são preferidos a candidatos brancos por 0,19 pontos. No entanto, essa diferença não é estatisticamente significativa, o que significa que esse resultado poderia ser encontrado por chance (e não nos permite rejeitar a hipótese nula de que não há diferença na avaliação média de candidatos brancos e negros). Mesmo ao examinarmos outros fatores (como avaliações de competência, simpatia, entre outros), não encontramos diferenças substantivas ou estatisticamente significantes na maior parte dos casos. É plausível supor que indivíduos negros têm melhores avaliações de candidatos negros assim como indivíduos brancos teriam melhores avaliações de candidatos brancos. Ou seja, quando o candidato e o eleitor são do mesmo grupo racial, esses candidatos recebem melhores avaliações. Nós tampouco encontramos esse tipo de efeito.

O efeito da classe dos candidatos é um pouco mais forte. Encontramos algumas evidências de que candidatos que são da mesma classe e da mesma raça dos entrevistados são preferidos a candidatos que são da mesma raça mas não da mesma classe. No entanto, quando comparamos a avaliação de candidatos “ricos” *versus* candidatos “pobres”, tampouco encontramos diferenças substantivas e estatisticamente significantes.

Em resumo, nós não encontramos evidências suficientes para mostrar que há preferências raciais fortes no eleitorado brasileiro (seja em oposição a candidatos negros ou favorecendo candidatos brancos). Naturalmente, existem diversas críticas possíveis a esse tipo de desenho de pesquisa. Trata-se de uma pesquisa em duas cidades, em somente um momento e, de certa forma, artificial, pois indivíduos foram expostos a candidatos fictícios num contexto de uma pesquisa e não de uma campanha real. Nós discutimos todos esses pontos alhures (BUENO; DUNNING, 2015). No entanto, vale ressaltar que utilizamos esse mesmo tipo de desenho em outros locais (Índia, Mali e África do Sul) com resultados mais fortes. Desse modo, se as preferências raciais no Brasil fossem tão fortes como nesses outros contextos, é plausível supor que esse tipo de desenho de pesquisa as capturariam.

Assim, o enigma persiste: quais fatores explicam a sub-representação de negros e sobre-representação de brancos? Uma vez que há pouco evidência que corrobore a hipótese de que o eleitorado possui preferências eleitorais baseadas em atributos raciais, as próximas seções apresentam duas outras alternativas.

Recrutamento e Recursos

Pode-se supor que um fator importante para encontrarmos diferenças na composição racial dos representantes brasileiros e do eleitorado é a escassez de candidatos negros. Por exemplo, essa é uma explicação comum para a sub-representação de mulheres, o que foi um fator que motivou a implementação de cotas para mulheres nas listas partidárias. Como já discutido nas análises descritivas, principalmente para cargos proporcionais, não parece haver escassez dramática de candidatos não-brancos (pelo menos em comparação com, por exemplo, mulheres), o que, aliás, corrobora achados encontrados por Campos e Machado (2015) ⁹.

Uma estratégia para encontrar o efeito da “abertura” do sistema político é demonstrada em Bueno e Dunning (2015). Nesse texto, nós comparamos a proporção e o número de candidatas negras a prefeitos em municípios com e sem segundo turno. No Brasil, municípios com até 200 mil eleitores possuem somente um turno e municípios com mais de 200 mil eleitores possuem dois turnos caso nenhum dos candidatos obtenha a maioria dos votos no primeiro turno – nos municípios com somente um turno, o candidato com a maioria dos votos é eleito. Existe ampla evidência na ciência política de que eleições com dois turnos possuem mais candidatos do que eleições com um turno. A lógica é simples: em locais com somente um turno, partidos tendem a se coligar e lançar menos candidatos do que locais com dois turnos porque partidos antecipam que é mais difícil conseguir votos “sinceros” ou “não-estratégicos” em sistemas com somente um turno. Desse modo, comparamos a proporção de candidatos não-brancos nos municípios com um pouco menos de 200 mil eleitores com aqueles com um pouco mais de 200 mil eleitores. A expectativa, nesse tipo de “regressão descontínua”, é que, em média, esses municípios possuam os mesmos atributos. Dessa forma, podemos medir o efeito da existência de dois turnos (que proporcional um maior número de candidatos a prefeito por eleição) no número de candidatos não-brancos. Novamente, não encontramos evidência de que a “maior abertura” a candidatos gerasse um

9 Em Bueno e Dunning (2015), temos evidências de que as diferenças na composição racial de candidatos e eleitorados é ainda menor para eleições para vereadores do que nas eleições para deputado estadual e federal, sendo menores as diferenças para prefeitos do que para senador e governador.

maior número de candidatos negros (ou, em outras palavras, de que o sistema de um turno reduz a presença de candidatos negros). Esses resultados corroboram, mais uma vez, que o sistema eleitoral brasileiro não parece restringir o acesso de grupos raciais à corrida eleitoral.

No entanto, como ressaltam Campos e Machado (2015), existem outros fatores, no recrutamento, que afetam o potencial eleitoral de indivíduos recrutados. A escolaridade, os bens dos candidatos e, principalmente, os recursos para as campanhas têm papel crucial na probabilidade de eleição de candidatos.

Bueno e Dunning (2015), assim como Campos e Machado (2015), exploraram as diferenças de bens pessoais (patrimônio), escolaridade e recursos de campanha para candidatos negros. Os dois estudos apontam haver diferenças relevantes em termos de recursos (entendidos tanto como bens pessoais quanto como recursos para campanha entre candidatos negros). Se olharmos para a receita de campanha de 2014, por exemplo, a média de receita dos brancos foi, em geral, de 300 mil reais, dos pardos, de 100 mil, e dos pretos, de 50 mil (para todos os cargos em disputa, exceto presidência). Naturalmente, a diferença também é muito grande entre eleitos e não-eleitos. No caso dos eleitos, a receita média foi de um milhão¹⁰. Para os não-eleitos, a receita de campanha foi 100 mil reais. Desse modo, pode-se ver que os candidatos pertencentes ao grupo “pretos” possui, em média, metade da receita dos candidatos não-eleitos.

De qualquer forma, deve ficar nítido que essas diferenças podem ser causadas por diversos fatores. Receita de campanha é influenciada pelo tipo de pleito (majoritário ou proporcional, estadual ou federal), pela posição do candidato no partido, se o candidato já havia concorrido ou vencido anteriormente, redes de contatos, patrimônio pessoal, percepção de doadores sobre a probabilidade de vitória do candidato e todos os fatores que também estão associados com a cor ou a raça do candidato. Isso significa que não é possível fazer afirmações categóricas sobre a relação entre cor e raça do candidato e sua capacidade de arrecadar recursos para campanhas. Com os dados disponíveis, por exemplo, não podemos afirmar que doadores de campanha discriminam candidatos negros simplesmente pela sua cor nem que as diferenças entre receitas de campanhas advêm de outros fatores também associados com a cor ou raça do candidato (como a presença de familiares ou a rede de contatos próxima na classe política, ter obtido cargo anteriormente, entre outros fatores).

¹⁰ Novamente, excluo o cargo da presidência das análises.

Propostas e Reforma Política

Esse texto oferece alguns pontos relevantes para o debate público sobre representação de grupos raciais na política. Diferentemente do que ocorre entre as mulheres, não há nenhuma política que garanta vagas ou exija espaço para grupos raciais nas listas eleitorais. Da mesma maneira, tampouco existe reserva de cadeiras para grupos raciais no Congresso ou outros cargos eletivos – prática existente em outros países, como Índia. Este texto não aborda a questão se deveríamos ou não ter esse tipo de política. Afinal de contas, esse tipo de discussão implica responder a questões complexas sobre os critérios de escolhas de representantes e como definir a justiça na representatividade. O objetivo aqui foi mapear e buscar explicações para observamos nas eleições de 2014 e não sobre o que devemos fazer. No entanto, à luz dos dados apresentados, podem ser feitas algumas sugestões sobre o que poderia acontecer caso algumas medidas fossem tomadas.

Suponha-se, por exemplo, que a sociedade e o Congresso decidam que a sub-representação de pardos e pretos nos cargos eletivos é um problema que exige atuação do Estado no sentido de reduzir essas diferenças e tornar as distribuições de cor dos eleitos e do eleitorados mais semelhantes. Se esse for o objetivo, quais são as medidas possíveis?

Em primeiro lugar, à luz dos dados aqui apresentados, eu argumentaria que o estabelecimento de cotas para as listas partidárias para candidatos pretos e pardos teria pouco efeito no aumento da presença desses em Câmaras e Assembleias Legislativas. Como discutido anteriormente, a diferença das distribuições de cor entre candidatos e o eleitorado não é muito grande, em especial para cargos legislativos. Se fosse estabelecida alguma cota para candidaturas, essa seria mais efetiva para cargos majoritários e não proporcionais.

Em segundo lugar, medidas para aumentar a representação de negros (pretos e pardos) deveriam mirar os fatores que afetam a vitória eleitoral, em especial receitas de campanhas. Existem diversas maneiras de se fazer isso. A maneira mais simples é a reserva de cargos, ou seja, garantir que um número fixo de cargos (ou determinado por alguma regra) seja garantido para certo grupo racial. Esse tipo de abordagem está na propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 116, que prevê reserva de cargos para candidatos negros com base na proporção de negros em cada Estado e na existência de duas listas eleitorais (um voto para todos os candidatos e outro voto para os candidatos que se inscrevem na lista de candidatos negros), e nº 320, que prevê a criação de cadeiras para

grupos indígenas. No entanto, existem outras maneiras, como a criação de um sistema de apoio financeiro a candidaturas a candidatos negros (via *matching grants* ou algum fundo especial de apoio), que visam a apoiar candidaturas de negros para oferecer-lhes maior possibilidade de vitória ao invés de reservas vagas a grupos raciais. De qualquer forma, este texto não discutirá as propostas de emenda constitucional nem tampouco alternativas a elas em detalhe.

Considerações Finais

São três os objetivos deste texto. Em primeiro lugar, apresentar descritivamente a distribuição de cor da classe política brasileira com relação ao eleitorado e como essa distribuição varia por características relevantes como o sistema eleitoral (proporcional e majoritário), tipo de cargo e vitória eleitoral. Encontraram-se discrepâncias entre a distribuição de cor dos candidatos e o eleitorado, mas essas diferenças (sobre-representação de brancos e sub-representação de não-brancos) são mais relevantes para os eleitos e cargos majoritários do que para os não-eleitos e cargos proporcionais.

Em segundo lugar, fez-se uma discussão dos possíveis motivos que explicam essa sub-representação. Diversos estudos analisaram o comportamento do eleitor, mas não há evidências fortes de que ele se comporte com base em atributos raciais (seja alguma forma de “consciência negra” ou alguma preferência a favor de candidatos brancos em detrimento a candidatos negros). Também foram apresentados dados e estudos sobre o acesso de negros a candidaturas. Novamente, não se encontraram evidências sugestivas de que candidatos negros tivessem acesso drasticamente menor do que brancos a candidaturas, em especial para cargos proporcionais.

Por fim, foram discutidas evidências de outros estudos sobre as diferenças substantivas entre brancos e não-brancos em termos de recursos, seja em patrimônio, seja em termos de receitas de campanhas. Esses recursos estão fortemente associados ao sucesso eleitoral e a outros fatores (como origem social, escolaridade, origem familiar, competência em arrecadação) que não só raça. Desse modo, não é possível dizer se a diferença de receitas de campanhas entre brancos e negros se dá por, por exemplo, discriminação por parte de doadores ou quaisquer outros fatores associados tanto a raça quanto a arrecadação eleitoral.

Portanto, fez-se uma breve discussão sobre possíveis mudanças no sistema político para abordar a sobre-representação dos brancos e sub-representação de pardos e pretos. Há duas abordagens possíveis: garantir vagas nas listas eleitorais para as candidaturas ou meios de melhorar a competitividade dos candidatos negros (seja por reserva de cadeiras eleitorais ou apoio a candidaturas de negros).

Muitos autores discutem o “enigma racial brasileiro”: a coexistência de definições raciais relativamente fluidas, de relações de sociabilidade pouco racializadas (em comparação a outros países) e, ao mesmo tempo, uma desigualdade socioeconômica extremamente marcada entre grupos raciais. Expectativas de que essas desigualdades entre grupos raciais iriam se dissipar com a modernização não se concretizaram; na realidade, vemos um aumento da desigualdade socioeconômica entre grupos raciais (ANDREWS, 1992, 1996; TELLES, 2003;). Esse trabalho contribui para essa discussão ao apresentar evidências sobre as relações raciais brasileiras no âmbito da política e, mais particularmente, da disputa eleitoral. O “enigma”, de certa maneira, persiste: baixa politização das preferências raciais no eleitorado e, ainda assim, um cenário de desigualdade no acesso a cargos eletivos.

Referências

AGUILAR, R. et al. Ballot structure, candidate race, and voice choice in Brazil. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, v. 50, n. 3, p.175-202, 2015.

ALENCASTRO, L. F.; BERQUÓ, E.; A emergência do voto negro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 33, p. 77-88, jul. 1992.

ANDREWS, G. R. Brazilian racial democracy, 1900-90: an american counterpoint. **Journal of Contemporary History**, London, vol. 31, n. 3, julho, p. 483-507, 1996.

ANDREWS, G. R. Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos: uma comparação estatística. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 47-83, 1992.

BAILEY, S. R. Public opinion on nonwhite underrepresentation and racial identity politics in Brazil. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 51, n. 4, p. 69-99, 2009.

BAILEY, S. R.; FIALHO, F.; PERIA, M. Support for race-targeted affirmative action in Brazil. **Ethnicities**, jan. 2015 [PRELO].

BAILEY, S. R.; LOVEMAN, M.; MUNIZ, J. O. Measures of “Race” and the analysis of racial inequality in Brazil. **Social Science Research**, v. 42,n.1, p. 106-119, jan. 2013.

BUENO, N. S.; DUNNING, T. Race, class, and representation: evidence from brazilian politicians. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498662>. Acesso em: 18 set. 2015.

BUENO, N. S.; FIALHO, F. M. Race, resources, and political participation in a brazilian city, **Latin American Research Review**, Pittisburgh, v. 44, n. 2, p. 59-83, 2009.

- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 121-151, jan.-abr. 2015.
- CASTRO, M. M. M. Raça e comportamento político. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 469-491, 1993.
- FREDRICKSON, G. M. **White supremacy: a comparative study in American and South African history**. New York: Oxford University Press, 1981.
- GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002. 195 p.
- GUIMARÃES, A. S. A. Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 147-156, jul. 1999.
- GUIMARÃES, A. S. A. The race issue in Brazilian politics (the last fifteen years). In: DUNKERLEY, J.; KINZO, M. D. (orgs.). **Brazil since 1985: economy, polity and society**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 251-268.
- HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2005. 316 p.
- HASENBALG, C.; LIMA, M.; SILVA, N. V. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999. 240 p.
- JOHNSON III, O. Locating blacks in Brazilian politics: Afro-Brazilian activism, new political parties, and pro-black public policies. **International Journal of African Studies**, v. 12, n. 2, p. 170-193, 2006.
- JOHNSON III, O. Racial representation and Brazilian politics: black members of the National Congress, 1983-1999. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 40, n. 4, 97-118, jul. 1998.
- LAMOUNIER, B. Raça e classe na política brasileira. **Cadernos Brasileiros**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 39-50, maio/jun. 1968.
- MARX, A. W. **Making race and nation: a comparison of the United States, South Africa, and Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- MUNIZ, Jeronimo O. Sobre o uso da variável raça-cor em estudos quantitativos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 277-291, jun. 2010.
- PRANDI, Reginaldo. Voto e Raça na Eleição Presidencial de 1994. **Estudos Afro-Asiáticos**. Rio de Janeiro, v.30, p.61-78, 1996.

- SANTOS, J. A. F. Efeitos de classe na desigualdade racial no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 21-63, 2005.
- SILVA, N. V.; SOARES, G. O charme discreto do socialismo moreno. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 253-273, 1985.
- SILVA, N. V.; SOARES, G..Urbanization, race, and class in Brazilian politics. **Latin American Research Review**, v. 22, n. 2, p. 155-176, 1987.
- SOUZA, A. Raça e política no Brasil urbano. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 61-70, out./dez. 1971.
- SOUZA, J. Raça ou classe? Sobre a desigualdade brasileira. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 65, p. 43-69, maio/ago. 2005.
- TELLES, E. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. 347 p.

Organizações partidárias

José Paulo Martins Junior¹

Resumo

O presente artigo pretende abordar as Organizações Partidárias. Primeiramente serão apresentadas as principais teorias sobre as organizações partidárias e resgatados alguns dos seus mais importantes conceitos históricos. Em seguida, trato das análises mais recentes que discutem o declínio dos partidos. Na terceira parte analiso os partidos políticos no Brasil, especialmente o sistema partidário mais recente, surgido a partir de 1979. Finalmente, a guisa de considerações finais, apontarei alguns caminhos para as nossas organizações partidárias a partir da teoria e de evidências empíricas.

Introdução

Esse texto é baseado na palestra que proferi no Ciclo de Debates sobre Reforma Política organizada pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Fui convidado para falar sobre Organizações Partidárias. Esse tema é muito amplo, muito complexo; afinal, os partidos políticos são as mais importantes organizações dos sistemas políticos contemporâneos, sejam eles democráticos ou não.

Para dar conta dessa tarefa, optei por organizar a palestra e, consequentemente, esse texto em quatro partes. Na primeira serão apresentadas as principais teorias sobre as organizações partidárias e resgatados alguns dos seus mais importantes conceitos. Em seguida, trato das análises mais recentes que discutem o declínio dos partidos. Na terceira parte, que considero mais importante, analiso os partidos políticos no Brasil, especialmente o sistema partidário mais recente, surgido a partir de 1979. Finalmente, a guisa de considerações finais, vou tentar apontar alguns caminhos para as nossas organizações partidárias a partir da teoria e de evidências empíricas.

¹ Cientista político e professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Teoria das organizações partidárias

Na minha visão, nenhum autor conseguiu formular uma teoria mais duradoura sobre os partidos políticos do que o alemão Robert Michels. Ele escreveu em 1912 que as organizações partidárias, todas elas, tendiam à oligarquização. Em sua análise, filiada à corrente de pensamento denominada Elitismo, defende a ideia de que, mesmo nos partidos mais devotados à democracia, a expansão e o desejo de vitória eleitoral e da manutenção em si da organização exigem a concentração de poder nas mãos de alguns poucos líderes partidários.

A chamada “lei de ferro das oligarquias” mostra sua força teórica e persistência na análise da realidade partidária, especialmente a brasileira. Quase todos os nossos partidos são dominados por pequenas oligarquias. Mesmo partidos mais permeáveis à participação são controlados por figuras centrais das organizações.

Já partindo da premissa de organizações centralizadas, em meados do século XX, outro autor importante, cujas teorias continuam válidas, Duverger (1980) lançou luzes sobre a estrutura dos partidos políticos, seus elementos de base, sobre a articulação intrapartidária e sobre as relações entre eles, desde as origens desta instituição política.

Duverger se mostra preocupado em tentar compreender os problemas da evolução das estruturas de partido e de suas relações com o Estado. Ele procura se distanciar das análises correntes em seu tempo que privilegiavam, seguindo a tradição liberal, as doutrinas, ou, seguindo a tradição marxista, as bases sociais. Mais do que essas duas noções, o trabalho desse autor se orienta para a estrutura da organização partidária. Sendo assim, a origem, a forma, os elementos de base, a articulação e os membros, direção, militantes, eleitores e simpatizantes, dos partidos são elementos essenciais em sua abordagem.

Dentre suas inúmeras contribuições, considero duas as mais importantes. Duverger dá grande importância para as origens dos partidos, distinguindo-as em duas: partidos de origem interna ou externa ao parlamento. Os de origem interna, tipicamente liberais e conservadores, eram liderados por parlamentares, criados ainda antes da extensão do sufrágio, nos quais os políticos detentores de mandato possuíam autonomia frente à organização e conferiam-lhe grande descentralização interna. Já os de origem externa surgiram a partir de outras organizações, notadamente os sindicatos. Na medida em que o sufrágio foi se ampliando e os trabalhadores foram admitidos na disputa política, partidos de cunho trabalhista ou socialista começaram a eleger seus representantes. Neles, os políticos tinham menor autonomia e havia mais centralização organizacional.

Com relação aos sistemas partidários, Duverger teorizou sobre a relação que existe entre eles e os sistemas eleitorais. Ele identificou que sistemas majoritários de turno único, conhecidos pelo nome em inglês de *first past the post* tendiam a produzir sistemas bipartidários, e que sistemas majoritários de dois turnos e sistemas proporcionais tendiam a criar sistemas pluripartidários. Dois efeitos principais atuavam na relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários: o efeito mecânico e o psicológico. A mecânica do sistema eleitoral majoritário dificulta que minorias obtenham cadeiras que são mais facilmente obtidas em sistemas proporcionais. O grau de dificuldade em obter cadeiras tem um efeito psicológico sobre o eleitor que pode preferir adotar um voto útil e depender da chance de seu partido preferido eleger candidatos.

O livro de Sartori (1982) é um dos mais influentes trabalhos sobre os partidos e os sistemas partidários já publicados. Na primeira parte, Sartori reconstrói o debate sobre os partidos desde Voltaire, Bolingbroke, Hume e Burke até autores mais recentes como Blondel, Janda, Lapalombara e Duverger. Nessa reconstrução, ele mostra a transformação na maneira como era trata a divisão dentro da política. Até a consolidação dos estados nacionais e do triunfo da burguesia como classe dominante, a divisão entre os homens no mundo político era vista negativamente e as divisões eram denominadas de facções. Estas eram encaradas como partes contra o todo, em sabotagem ao todo. Pouco a pouco, a divisão passa a ser vista como tolerável e a noção de partido começa a suplantá-la. Os partidos, mais que toleráveis, se tornam, ao longo do século XX, nos atores centrais e dominantes nos sistemas políticos. A partir deste ponto, ele define o que entende por partido político: qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições e seja capaz de colocar, através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos. Ele analisa o partido de dentro, abordando sua estrutura e suas facções internas.

Na segunda parte do livro, a preocupação do autor se volta para os sistemas partidários, procurando entender o que é um partido relevante para o sistema, o número de partidos e como se realiza ou não a competição entre os partidos. Talvez nesse ponto resida a principal contribuição de Sartori. Ele indica que um partido é relevante, não apenas em função de sua posição de poder, mas também por seu potencial de coalizão e/ou de chantagem. Mesmo um partido com poucas cadeiras pode ser relevante para compor uma coalizão governamental ou para alterar a dinâmica da competição, dotando-a de uma força centrífuga.

Para ele não basta somente considerar o número de partidos relevantes em um dado sistema, sendo necessário, além disso, conhecer a dinâmica da compe-

tição. O sistema partidário pode ser competitivo ou não competitivo. Pluralismo polarizado e moderado, bipartidarismo e partido predominante são situações de sistemas competitivos, enquanto partido único e partido hegemônico determinam sistemas não-competitivos. A tipologia adotada por Sartori foi utilizada por diversos autores, inclusive brasileiros, como Wanderley Guilherme dos Santos em sua análise sobre a crise política que levou ao golpe de Estado em 1964.

Panebianco (2005) enfoca aspectos dos partidos pouco explorados por seus antecessores, salvo Duverger e Michels. Sua análise privilegia os aspectos organizacionais e as relações de poder no interior dos partidos. O autor enfatiza a dimensão do poder na organização partidária, explicando o funcionamento e as atividades organizativas em termos de alianças e conflitos pelo poder entre os diversos atores que compõem a organização. A dinâmica da luta pelo poder, além da influência do entorno – ou melhor, do meio ambiente em que a organização está inserida –, oferece as chaves principais para entender o funcionamento dos partidos, assim como suas transformações. As organizações também servem para garantir ou acrescentar poder àqueles que as controlam.

Conceitos importantes para o estudo dos partidos foram propostos por Panebianco, entre eles o de modelo originário, institucionalização forte ou fraca, incentivos coletivos e seletivos e entorno partidário. Ao final do livro, publicado em 1982, o autor aponta para novos caminhos para o estudo dos partidos. Eles passavam por um processo de transformação de um modelo “burocrático de massas” para outro denominado “profissional eleitoral”, atribuindo a este processo uma crise nos partidos.

Transformações nas organizações e o declínio dos partidos políticos

Os autores citados anteriormente, Michels, Duverger, Sartori e Panebianco, são alguns dos mais importantes teóricos dos partidos políticos. Não obstante, suas análises recaem sobre um tipo histórico específico de partido político, denominado partido de massa. Agora, é importante destacar que ao longo do tempo ocorreram importantes mudanças nos modelos de organização partidária.

Parte importante das discussões sobre o declínio dos partidos políticos está relacionada a um modelo específico de partido, o já citado partido de massa. Katz e Mair (1995) identificam quatro diferentes modelos de partidos, quais sejam: partidos de elite, organizações típicas do século XIX, pré-expansão do sufrágio, em que os recursos políticos estavam altamente concentrados nas mãos de uma

pequena minoria que objetivava a distribuição de privilégios; partidos de massa, organizações surgidas nos últimos decênios do século XIX e que persistiram até a segunda metade do século XX, período de constante expansão do eleitorado em quase todos os países do mundo, cujos recursos políticos ainda estão concentrados, mas com maior dispersão, especialmente em mãos de pessoas que almejavam reformas sociais; partidos *catch-all*, ou – como gosto de chamar –, “partido pega-tudo”, organizações surgidas após a segunda guerra mundial, menos orientadas ideologicamente, em busca de um eleitorado o mais amplo possível para vencer as eleições, e, finalmente, os partidos-cartel, organizações surgidas a partir dos anos 70 com íntimo relacionamento com os meios de comunicação de massa, com campanhas eleitorais fartamente financiadas por empresas privadas, muitas vezes com negócios com o governo, e que recebem subvenções estatais. Esses modelos de partidos identificados por Katz e Mair são úteis para uma compreensão mais realista dos partidos políticos. Eles são organizações extremamente complexas que se adaptam e se conformam de acordo com as características e transformações dos sistemas políticos.

Partidos políticos mudam, eles têm que mudar para continuar existindo. Sem dúvida, um dos principais indicadores da crise dos partidos políticos é a proporção de eleitores que se identifica com eles. Em grande parte dos países desenvolvidos, senão em todos, ocorreu declínio na identificação partidária. Diversas pesquisas de opinião mostram dados consistentes nesse sentido. Cada vez mais eleitores se tornam independentes dos partidos, não precisam mais deles para obter informações sobre as candidaturas, as quais estão na mídia, o que privilegia os candidatos.

Em sua pesquisa sobre o declínio dos partidos e a ascensão dos candidatos nos Estados Unidos da América, Wattenberg (1998) analisa matérias jornalísticas publicadas em grandes veículos impressos. Em 1945, para cada menção a partido havia duas menções a candidato, o que aumenta constantemente até os anos 90 quando chega a ultrapassar dez menções a candidatos. Com isso, ele procura mostrar que a mídia ocupou um espaço político que antes pertencia aos partidos.

Mais recentemente, no cenário internacional, analistas do comportamento eleitoral passaram a reposicionar os partidos políticos nos modelos que construíam (cf. Dalton & Wattenberg, 2000, Dalton & Wattenberg, 1993, e Dalton, McAllister & Wattenberg, 2003). Em boa parte das democracias ocidentais, a identificação partidária se enfraquece. Se os estudos anteriores, especialmente os das décadas de 40 a 60, mostravam que a identificação partidária era estável e central para a definição do voto nas eleições presidenciais, a partir dos anos 70 novos

trabalhos apontam e apresentam evidências do declínio da influência exercida pelos partidos sobre os eleitores. Novos dados empíricos indicam considerável declínio nas taxas de identificação partidária e de aumento no voto dividido: o voto em candidatos de partidos diferentes para os diferentes cargos em disputa, nos EUA, na Grã-Bretanha, na Itália, na Alemanha – isto é, em quase todos os países democráticos ocidentais com regimes estáveis.

Dalton (2007) mostra que ocorreu uma mudança na orientação dos cidadãos. Segundo ele, muitos autores acreditam que está ocorrendo um processo de desengajamento da política e de desencanto com o processo democrático. Ele apresenta algumas evidências que sustentam essa noção, tais como uma diminuição no apoio a autoridades e na confiança nas instituições políticas. Por outro lado, mantêm-se inalterado o apoio ao regime democrático e a noção de comunidade política. A partir dessas evidências, o autor acredita que o cidadão contemporâneo das democracias ocidentais é um democrata insatisfeito.

Os partidos políticos no Brasil

Sempre houve uma mentalidade antipartidária no Brasil. Muitos de nossos pensadores, como Oliveira Viana (1949), condenavam as instituições liberais, os partidos e as eleições. Mesmo assim, desde a independência grupos políticos se organizam e se transformam, a partir do segundo reinado, em partidos de elites. Isso significa que no Brasil, assim como na Inglaterra, na França e nos EUA, berços do liberalismo econômico e político, os partidos surgiram ainda na primeira metade do século XIX. Mas as semelhanças entre eles não vão muito além das datas. O liberalismo político brasileiro sempre ficou restrito às elites. Enquanto o sufrágio se estendia em todas as democracias ocidentais, atingindo o sufrágio universal ou quase isso na entrada do século XIX, o Brasil entrava no século XX com menos de 2% de eleitores. Havia atingido 10% de participação eleitoral em 1872, mas a reforma eleitoral de 1881 impôs barreiras censitárias mais restritivas.

Durante todo o Império, os gabinetes chefiados pelo Partido Liberal e pelo Partido Conservador se sucedem mantendo a aparência de Monarquia Constitucional. O liberalismo político brasileiro era às avessas. O Imperador escolhia o ministério, que se encarregava de vencer as eleições. Nunca, em momento algum durante o Império brasileiro, houve alguma ação que promovesse a igualdade entre os homens; nem a abolição da escravidão foi realizada com tal fim. Aqui, o liberalismo político era um jogo das elites, as elites proprietárias de terras, de escravos, de rendas e de cargos e honrarias.

A República não promoveu alterações no *status quo*; manteve como classe dirigente os proprietários de terra, a elite agroexportadora. A escravidão já não existia mais para suprir as lavouras, mas não se optou por utilizar a mão de obra local e sim importá-la, mantendo a população pobre nativa ainda distante de qualquer ideia de sociedade. A política dos governadores consolidou a primazia das elites paulista e mineira no País. Seu mecanismo de funcionamento consistia na ampla liberdade das oligarquias estaduais, às quais bastava apoiar o candidato oficial.

Os partidos da República Velha foram ainda mais restritivos que os do Império, uma vez que eram partidos estaduais. Os mais importantes eram os partidos republicanos paulista e mineiro (PRP e PRM). Dominados pelos proprietários rurais, eram partidos de elites, diferentes dos partidos de massas que cresciam e exacerbavam suas ideologias na Europa e nos Estados Unidos.

A total incapacidade do sistema político brasileiro de dar conta do processo de modernização pelo qual o País passava levou a uma grande instabilidade política, com levantes armados em grandes cidades. O modelo de partido de elite se mostrava inadequado para a nova realidade política e acabou por culminar no golpe de Estado de 1930.

Os 15 anos do primeiro período de Getúlio Vargas promoveram uma revolução – conservadora, é claro – no País. Os partidos foram abolidos durante esse período. A Revolução de 30 e seus desdobramentos levaram a marca da centralização e do fortalecimento do Estado, especialmente o desenvolvimento de burocracia civil e militar. O ditador se torna a liderança incontestável no País.

Foi somente quando o Brasil se engajou na segunda guerra mundial que se iniciou um processo de abertura política. Inicialmente, houve certa liberdade de imprensa; depois, discussões para a realização de eleições e para a organização de partidos políticos e a concessão de anistia aos presos políticos e exilados – tudo amplamente controlado pelo regime varguista.

Campello de Souza (1976), em seu trabalho “Estado e Partidos Políticos no Brasil”, identifica em dois aspectos limitações no sistema político brasileiro quanto à legitimidade da representação política. O Estado controlava as principais arenas decisórias, o que comprometia o desenvolvimento e a institucionalização daqueles que deveriam ser, num regime democrático, os veículos condutores das demandas sociais, os partidos políticos. A democracia brasileira nasceu tutelada, sob controle da ditadura.

Com relação ao nosso tema, as organizações partidárias foram criadas a partir de legislação imposta por um Decreto-Lei de autoria do Ministro da Justiça do

Governo Vargas. Os principais partidos foram formados sob os auspícios do varguismo ou contra ele.

O Partido Social Democrata - PSD foi montado com base na burocracia do Departamento Administrativo do Serviço Público e nas interventorias estaduais. Ao nascer com base nacional, foi o principal partido do período, embora sempre com votações declinantes, principalmente porque seu eleitorado era das áreas rurais, francamente declinantes.

O Partido Trabalhista Brasileiro - PTB surgiu dentro do Ministério do Trabalho de Vargas. Ele foi o partido que mais cresceu durante o período, beneficiado inicialmente pela cassação do registro do Partido Comunista do Brasil - PCB e, posteriormente, pelo amplo processo de modernização em curso no País. Era o partido que ocupava a Presidência da República quando ocorreu o golpe de 64.

A União Democrática Nacional - UDN, por sua vez, foi formada por opositores ao regime Vargas. Não tinha nome de partido, porque não era exatamente um, mas uma frente política heterogênea antigetulista que a princípio reunia de socialistas a liberais-conservadores. Quase sempre apostou em candidatos presidenciais de fora de seus quadros. Quando chegou à Presidência foi com um candidato - Jânio Quadros - que jamais houvera sido udenista.

Os militares se fortaleceram junto com o Estado. Todo o processo de formação e centralização política no Brasil se deu com o aumento do poder e das prerrogativas militares. Eles ampliaram sua força quando derrubaram a monarquia em 1889, aumentaram-nas durante o Estado Novo e as mantiveram após a Constituição de 1946.

E não foram apenas as prerrogativas militares que foram mantidas pela Constituição de 1946. Diversas outras instituições centralizadoras foram mantidas, mas finalmente tínhamos partidos políticos nacionais, eleições diretas para todos os cargos, através de sufrágio universal dos alfabetizados, o que em 1945 significava 13,4% da população. Os partidos deixaram de ser apenas partidos de elite, tal como sempre haviam sido: não chegaram a se tornar partidos de massas mas sim, talvez, num híbrido entre partido de elite e partido *catch-all*.

A despeito dos diversos vícios de origem citados acima, o sistema partidário criado em 1945 estava em franco processo de consolidação quando foi desfeito de forma autoritária pelos militares. O trabalho de Lavareda, "A Democracia nas Urnas", indica que o sistema político, principalmente o sistema partidário, caminhava rumo à consolidação, por meio da nacionalização das legendas partidárias, as quais no início estavam restritas a algumas regiões, como no caso do PTB, ao Sudeste. Ele também mostra que crescia a identificação dos eleitores com os partidos, a coerência entre identificação e voto e a articulação do voto entre os diferentes pleitos.

Apesar da aparente consolidação do sistema partidário no ambiente eleitoral, no âmbito governamental uma crise política criou um clima de radicalismo e intransigência entre as elites. As relações entre Executivo e Legislativo se deterioraram rapidamente e o Presidente da República agiu de forma a perder totalmente a autoridade sobre as Forças Armadas, que há tempos já vinham sendo chamadas a intervir diretamente na política.

Se, de fato, o sistema partidário estava em processo de consolidação, não houve tempo para isso. Instalados no poder, os militares se dividiam em dois grupos, um mais e outro menos autoritário. Esses últimos ocuparam a Presidência e mantiveram o sistema partidário, mas uma derrota eleitoral em 1965 fez com o que o primeiro grupo consiga impor a extinção das organizações partidárias existentes e a criação de um novo sistema, mais uma vez criado a partir do alto. Pela nova legislação, não poderia mais haver partidos no País.

Surgiram, então, a Aliança Renovadora Nacional – Arena, grupo governista majoritário, e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, grupo opositor minoritário. A Aliança e o Movimento disputaram eleições abertas periodicamente para diversos cargos, mas ficaram vedadas ao escrutínio eleitoral as chefias estaduais e federal do Poder Executivo.

Essas novas organizações partidárias também duraram pouco tempo. Disputaram eleições entre 1966 e 1978, sob a vigência de um sistema legal autoritário, cuja ponto alto fora o famigerado Ato Institucional nº 5, que suspendeu uma série de direitos civis e políticos. Ainda assim, conseguiram formar certa identidade entre os eleitores. De diversas pesquisas realizadas no período, dentre os trabalhos publicados, a coordenada por Bolívar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (1978) mostra o crescimento de um comportamento plebiscitário e de uma associação do MDB com o povo ou com as camadas desprivilegiadas e da ARENA com governo e as camadas mais favorecidas.

Para Bolívar Lamounier, a liberalização do regime se iniciou com a abertura por via eleitoral. Essa via foi adotada devido aos antecedentes pluralistas das classes dirigentes e pelo alto controle que o regime seria capaz de exercer. Nas eleições de 1974, as mais livres desde a instauração do regime, a Oposição teve um desempenho surpreendente, atribuído ao cunho plebiscitário do pleito. O regime retrocedeu adotando medidas que lhe pudessem assegurar maioria. Como a Oposição estava disposta a fazer o jogo da Situação, e houve comprometimento de ambas as partes, a solução de compromisso volta à agenda e a descompressão pôde prosseguir.

Esse processo foi marcado pelo controle absoluto dos militares. Para garantir a maioria no Congresso, a legislação eleitoral foi constantemente alterada. A Lei Falcão, o Pacote de Abril e o voto vinculado foram apenas alguns dos instrumentos para conter o avanço da Oposição. Dentro das Forças Armadas não havia consenso em torno da abertura. A “linha-dura” tentara sabotá-la, mas foi derrotada por Geisel. A abertura era irreversível e a democracia começava a ser reconstruída sob bases moderadas, tanto na Situação quanto na Oposição.

Ao final dos anos 70, a descompressão chegou ao sistema partidário. Os militares no poder buscaram fragmentar a Oposição e impuseram uma nova forma de organização partidária. Os partidos puderam voltar a se organizar tendo em vista a realização de eleições diretas para governadores de Estado em 1982. A reorganização do sistema partidário, mais do que uma atitude liberalizante, foi uma artimanha para garantir a maioria governista, uma vez que a Oposição se dividiu em vários partidos e a Situação conseguiu manter seu partido unido.

As primeiras eleições sob o novo sistema partidário ocorreram em 1982, quando foram escolhidos os governadores, senadores, deputados federais e estaduais de todos os Estados. Cinco partidos lançaram candidatos: Partido Democrático Social - PDS (ex-ARENA), Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (ex-MDB), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido dos Trabalhadores - PT. O voto vinculado, adotado nessas eleições, obrigava o eleitor a escolher seus candidatos em um único partido. Isso contribuiu para a vitória do partido do governo, o PDS, que continuou como partido majoritário no Senado e na Câmara.

Apesar da derrota, os partidos de Oposição conseguiram eleger governadores nos Estados mais importantes: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A partir deles deu-se o início da campanha pelas eleições diretas para presidente, que mobilizou amplas parcelas da sociedade e fortaleceu ainda mais o PMDB, principal partido oposicionista. A campanha pelas Diretas-Já, capitaneada pelos governadores de Oposição, foi o maior movimento de protesto contra o regime militar. Porém, apesar da ampla mobilização popular, a emenda Dante de Oliveira, que propunha as eleições diretas, foi derrotada e a escolha do novo presidente se deu pela via indireta, através do Colégio Eleitoral.

Mas, dessa vez, o racha se deu no PDS. Integrantes do partido, descontentes com a indicação de Paulo Maluf como candidato à Presidência da República, criaram o Partido da Frente Liberal - PFL, que junto com o PMDB, na chamada Aliança Democrática, deram suporte à candidatura vitoriosa do ex-governador de Minas Gerais, Tancredo Neves. Entretanto, poucas horas antes da posse, Tancredo preci-

sou ser internado. O vice-presidente eleito, José Sarney, ex-presidente do PDS, assumiu o governo. Algumas semanas depois, Tancredo Neves falecia em São Paulo. A Nova República já começava em crise.

Sarney toma posse em março de 1985, mantendo os compromissos assumidos por Tancredo. Após 11 meses, Sarney promove reforma ministerial mas mantém a coalizão do PMDB com o PFL. Novas eleições ocorreram em 1986 para governadores, senadores, deputados federais constituintes e deputados estaduais. Ancorado no sucesso do Plano Cruzado, o PMDB fez ampla maioria de governadores e consolidou-se como maior partido do Brasil, tendo as maiores bancadas no Senado e na Câmara.

O fracasso do Plano Cruzado e de seus sucessores fragilizou sobremaneira o governo Sarney e o PMDB. Enquanto os índices de inflação alcançavam patamares nunca vistos, a popularidade do presidente despencava. Nesse clima de incerteza, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte, que assistiu ao nascimento de um novo partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, dissidência do PMDB. A nova Constituição também estabeleceu mandato presidencial de cinco anos e marcou eleições diretas para presidente em novembro de 1989.

Após 29 anos, o País voltava a votar para presidente. As eleições seriam solteiras e em dois turnos, o que estimulou os partidos a lançarem candidatos próprios. No total foram 22 candidatos. O PMDB, maior partido, com quase 40% das cadeiras na Câmara (em setembro de 1989), lançou Ulisses Guimarães, que alcançou 4,4% dos votos. O segundo maior partido, o PFL, com 21% da Câmara, obteve apenas 0,8% dos votos com Aureliano Chaves. Passaram para o segundo turno os candidatos do PT e do Partido da Reconstrução Nacional - PRN, que juntos não possuíam mais que 6% das cadeiras da Câmara. Esse fato explicitou a fragilidade dos partidos políticos.

Eleito presidente, Fernando Collor assume em março de 1990 prometendo acabar com a inflação e inserir o Brasil no mercado internacional. O Plano Collor, que incluiu até confisco de poupança, não foi eficiente no combate à inflação, o que desgastou o governo. Denúncias de corrupção colaboraram para o aumento desse desgaste, que culminou com o *impeachment* de Collor em 1992. O vice-presidente, Itamar Franco, assume a Presidência.

O candidato do PT, Lula, liderava com folga as pesquisas de opinião. Dentro do governo articula-se uma aliança entre PSDB e PFL com o intuito de lançar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso.

Depois do fracasso dos candidatos dos principais partidos em 1989, essa aliança entre um partido de centro-esquerda e outro de centro-direita teve êxito nas eleições de 1994. Fernando Henrique Cardoso, apoiado no sucesso de mais um plano de estabilização econômica, o Plano Real, e na aliança PSDB, PFL e PTB, que conseguiu ocupar amplamente o centro do espectro político, foi eleito no primeiro turno, com ampla margem sobre o segundo colocado, o ex-favorito, Lula.

As eleições de 1994 foram casadas, ou seja, realizaram-se eleições para todos os cargos eletivos, com exceção de prefeitos e vereadores. As alianças nacionais não foram seguidas nos Estados, onde os partidos poderiam estabelecer outras alianças. Isso criou uma situação de total desarticulação entre os partidos nos níveis federal e estadual. Dessa forma, todos os partidos, com exceção do pequeno PRONA, formaram alianças estaduais envolvendo partidos concorrentes no nível federal. Para se ter uma ideia do que aconteceu, Dante de Oliveira foi eleito governador do Mato Grosso pelo PDT, tinha o apoio de PT, PSDB e PMDB; ou seja, Brizola, Lula, FHC e Quéricia subiram em seu palanque. Entre os partidos, o PMDB lançou Quéricia com o apoio do PSD e esteve coligado em 16 Estados com partidos concorrentes. Já o PDT, que lançou Brizola em aliança com o PMN, coligou-se com todos os partidos, desde o PPB até o PC do B.

Apesar de as eleições de 1994 terem sido “casadas”, a desarticulação entre os níveis federal e estadual fez com que a eleição para deputados federais ficasse mais associada ao pleito para governador. Situação que acontecera no período 1946-64 e que vinha acontecendo desde 1982. Apesar disso, Fernando Henrique foi muito mais feliz que seus antecessores. Os três principais Estados elegeram candidatos do seu partido.

Dentro do Congresso Nacional não ocorreu a paralisia decisória, situação diagnosticada por Wanderley Guilherme dos Santos para o governo João Goulart, nem a síndrome da paralisia hiperativa, que segundo Bolivar Lamounier marcou a política brasileira de 1985 até o início da década de 90. O governo, ainda lastreado pelo sucesso do Plano Real, conseguiu aprovar a maioria de suas iniciativas, inclusive as reformas constitucionais que exigem quórum qualificado. Os partidos que apoiavam FHC formavam a maioria do Congresso Nacional e mantiveram alto grau de coesão nas votações, situação de estabilidade tanto econômica quanto política que trouxe enormes dividendos a FHC, garantindo-lhe a reeleição.

Assim como em 1994, as coligações nacionais não foram seguidas regionalmente e os candidatos à Presidência podem ocupar palanques diversos nos Estados. O presidente concorreu à reeleição pela coligação União, Trabalho e Progresso, que reuniu PSDB, PFL, PTB, PPB e PSD. Em relação à 1994, FHC conseguiu o apoio de

mais dois partidos de direita, o Partido Progressista Brasileiro, PPB, sucessor do PDS e que hoje é o PP, e o PSD, o que dificultou ainda mais os acordos nos Estados. São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso, Maranhão e Pernambuco são alguns Estados onde os partidos que deram suporte à candidatura de FHC estavam divididos. No entanto, em outros Estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba, eles estiveram unidos.

Na Oposição, a situação não foi muito diferente. Depois do fracasso em 1994, quando era favorito e foi derrotado, o PT buscou apoio do PDT e, a exemplo de FHC, também conseguiu montar uma chapa mais ampla. PT, PDT, PC do B, PCB e PSB formaram a coligação de esquerda que apoiou a candidatura de Lula. Assim como a Situação, a Oposição também encontrou dificuldades para manter sua chapa unida nos Estados. Dessa forma, em muitos deles, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Paraíba e Bahia, a coligação nacional não foi reproduzida. Em outros, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Alagoas e Pernambuco, ainda que imposta de cima, como no Rio de Janeiro, os partidos estiveram juntos.

Para complicar ainda mais o quadro, em muitos Estados partidos adversários no plano federal estavam coligados. Foi o caso do Acre, onde PT, PDT, PSDB e PTB, entre outros, apoiaram Jorge Viana, do PT; do Amazonas, onde PPB e PT fizeram parte da mesma coligação, e da Bahia, onde o PSDB apoiou o candidato do PDT. Outro fator complicador foi a indecisão do PMDB, que não conseguiu se definir e não lançou candidato à Presidência.

A reeleição de FHC foi mais um teste para a democracia brasileira que, pela primeira vez, deu a oportunidade de o eleitorado se manifestar sobre a continuação ou não de um governante em seu mandato. O presidente e alguns governadores foram reeleitos, enquanto outros governadores foram barrados pelas urnas.

Outro teste importante pela qual passamos foi a eleição de Lula em 2002. Após diversas derrotas, o Partido dos Trabalhadores abriu mão de uma série de bandeiras históricas, assumiu compromissos com o mercado financeiro e construiu uma aliança eleitoral com um partido situado à direita do espectro político, o Partido Liberal – PL, atual Partido da República – PR. Procurou assim, de certa forma, reproduzir o comportamento do PSDB e realizar uma ampla coalizão, diluindo seu caráter ideológico.

Uma vez eleito Lula, essa coalizão governamental possuía características distintas. A base aliada governista foi, via de regra, mais ampla, contudo a coesão e a disciplina partidária diminuíram. O PT, um partido posicionado à esquerda, teve que compor o governo com partidos situados muito a sua direita. Esse arranjo não funcionou muito bem e levou a uma crise política que culminou no escândalo do “mensalão”, um grande esquema de compra de votos na Câmara dos Deputados.

A despeito da crise, Lula foi reeleito em 2006 e conseguiu eleger sua sucessora em 2010, dessa vez contando com o apoio firme de outro grande partido, o PMDB, que na eleição presidencial de 2002 havia se aliado ao candidato do PSDB. O apoio eleitoral e governamental do PMDB foi fundamental para o sucesso do PT e para a manutenção da estabilidade política e econômica do País até 2013. As grandes manifestações de rua que marcaram o Brasil em 2013 e no começo de 2015 podem representar uma mudança no panorama partidário brasileiro.

Considerações finais

Não vou simplesmente retomar o que falei antes. Mas fazer um breve diagnóstico das organizações partidárias atuais e procurar traçar algumas perspectivas para curto prazo.

No início dos anos 90 existia um diagnóstico sombrio sobre a governabilidade no Brasil. Éramos assombrados pela ameaça de uma “síndrome de paralisia hiperativa” em meio a crises econômicas e políticas que praticamente inviabilizaram os governos de Sarney e Collor de Melo. Os cientistas políticos, com destaque para Lamounier (1994) e Mainwaring (1995), alertavam que a combinação de partidos fracos na arena eleitoral com listas abertas para a eleição de parlamentares levava a uma situação de primazia da vontade individual dos parlamentares gerando ausência de coesão e disciplina partidária, imprevisibilidade nas votações e incapacidade de o governo implantar sua agenda legislativa. De fato, as crises políticas e a hiperinflação do final dos anos 80 e começo dos anos 90 levavam a crer nesses diagnósticos sombrios.

As graves crises começaram a ser superadas a partir do governo de Itamar Franco. Em pouco tempo foi possível estabilizar a economia e engendrar coalizão capaz de dar suporte estável ao governo. Os oito anos do governo de Fernando Henrique foram uma continuidade bem-sucedida do governo Itamar. Desde a campanha eleitoral, FHC foi apoiado por uma sólida e coesa frente que reunia desde a centro-esquerda até a direita, o que permitiu a aprovação de diversas emendas constitucionais, a quebra de monopólios e a condução de um extenso programa de privatizações.

A estabilidade alcançada nos anos FHC levou os cientistas políticos a repensarem o antigo diagnóstico da ingovernabilidade. Novas análises, principalmente as conduzidas por Limongi e Figueiredo (1999), mostraram que, a despeito das regras eleitorais e partidárias que estimulavam o comportamento individual, existe grande coesão e disciplina partidária. A partir dos posicionamentos dos

líderes partidários era possível estimar com boa precisão quais seriam os resultados das votações nominais.

Além do alto grau de disciplina, a disputa partidária no Legislativo também se mostrava estruturada de acordo com um padrão ideológico unidimensional, de forma que era possível dispor os partidos da esquerda para a direita. A probabilidade de partidos encaminharem votações de maneira semelhante diminuía na medida em que aumentava a distância ideológica entre eles.

Não apenas na arena legislativa os partidos se consolidam como atores centrais. Também nas eleições assistimos a esse processo. Desde 1994, PSDB e PT protagonizam a disputa presidencial e, junto com PMDB e Democratas – DEM, antigo PFL, dominam o Congresso Nacional, os governos estaduais, as assembleias legislativas, as prefeituras e as câmaras dos vereadores.

Os eleitores brasileiros, segundo dados de diversas pesquisas, não pensam em partidos no momento do voto, mas os partidos se fazem presentes. O trabalho de Braga e Pimentel Jr. (2012) mostra que PT e PMDB possuem organização municipal, seja diretório ou comissão provisória, em cerca de 95% dos municípios do País, seguidos de PSDB, em 89%, PP, em 86%, PTB, em 82%, e DEM, em 81%. Ou seja, as organizações partidárias são extremamente amplas e estão profundamente ramificadas por todo o território nacional.

Além da presença física em termos de estrutura organizacional, os partidos também possuem enorme penetração eleitoral. Analisando dados das coligações para eleições municipais desde 2000, Dantas (2012) mostra que o PMDB esteve presente nas eleições de 2012 em nada menos do que 96% dos municípios, seguido de PT, em 91%, e PSDB, em 87%.

Para finalizar, é preciso dizer que os partidos políticos brasileiros são organizações amplas e complexas, com ligações orgânicas com diversos setores da sociedade organizada. Eles possuem o monopólio das candidaturas e são os atores centrais na condução do governo e da oposição e nas eleições. Podem ter baixo índice de identificação, mas são máquinas políticas que conseguem em grande medida fazer valer seus interesses. Nesse sentido, nossos partidos se assemelham muito ao modelo de partido-cartel já citado anteriormente. Eles se unem em busca de recursos advindos do Estado, haja vista os mais recentes escândalos de corrupção envolvendo empresas públicas e as maiores empreiteiras do Brasil, que fizeram doações milionárias para todos os grandes partidos, e a recente ampliação dos recursos financeiros do fundo partidário.

Para frente, na condição de cidadãos, deveríamos nos engajar mais, participar mais, pressionar mais os políticos. Isso foi feito em 2013 e está sendo feito em 2015.

Não se trata de desqualificar ou criminalizar partidos, não creio seja esse o caminho, mas sim de pressionar para uma efetiva democratização dos partidos políticos, algo que desde Michels sabemos ser algo muito difícil.

Referências

- BRAGA, M. S. & PIMENTEL, J.. (2013). Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. *Cadernos Adenauer*, XIV, n.º 2, pags. 13-36
- DALTON, Russell J. & WATTENBERG, Martin P. (1993). The not so simple act of voting. In: FINIFTER, Ada W., ed. *Political Science: the state of the discipline II*. Washington (DC): American Political Science Association (Apsa).
- DALTON, Russell J. & WATTENBERG, Martin P. (eds.) (2000). *Parties without Partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DALTON, Russell J. (2007). *Democratic challenges, democratic choices – The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DALTON, Russell J., MCALLISTER, Ian & WATTENBERG, Martin P. (2003). Democracia e Identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, v. XXXVIII, p. 295-320.
- DANTAS, Humberto (2012). Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. *Cadernos Adenauer*, XIV, n.º 2, pags. 127-145.
- DUVERGER, Maurice. (1980). *Os partidos políticos*. Zahar/UNB, Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO, Argelina, e LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio Janeiro, FGV.
- KATZ, R.S. e MAIR, P.. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1,5.
- LAMOUNIER, B. (1994). A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. P. R. (1994). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar & CARDOSO, Fernando Henrique, coords. (1978). Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

LAMOUNIER, Bolívar. (1978). Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. In: LAMOUNIER, Bolívar & CARDOSO, Fernando Henrique, coords. (1978). Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

LAMOUNIER, Bolívar. (1988). O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In STEPAN, Alfred (org.). (1988). Democratizando o Brasil. Editora Paz e Terra, São Paulo, pags. 83-134.

LAVAREDA, Antônio. (1991). A Democracia nas Urnas - O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro. Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro.

MAINWARING, Scott. (1995). Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, S. & SCULLY, T. (eds.) Building democratic institutions: party systems in Latin America. Stanford, Stanford University Press.

MICHELS, Robert. (1976). Os partidos políticos. Senzala, São Paulo.

PANEBIANCO, Angelo. (2005). Modelos de Partidos. Martins Fontes, São Paulo.

SARTORI, Giovanni. (1982). Partidos e Sistemas Partidários. Ed. UnB, Brasília.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976). Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 - 1964). Ed. Alfa-Omega, São Paulo.

VIANNA, Oliveira. (1949). Instituições Políticas Brasileiras. Livraria José Olympio Editora, São Paulo.

WATTENBERG, Martin P. (1998). The Decline of American Political Parties, 1952-1996. Cambridge: Harvard University Press.

Democracia Intrapartidária e reforma política.

Fernando Guarnieri¹

Resumo

Os partidos políticos, embora sejam instituições indispensáveis para o funcionamento da democracia tal como a conhecemos, são considerado pouco confiáveis pelos cidadãos brasileiros. Para responder esta questão, proponho mudar o foco de investigação: do sistema partidária para os partidos individualmente e, mais especificamente, para a organização partidária. Argumento que a pouca confiança que os cidadãos depositam nos partidos pode estar associada ao baixo nível de democracia e transparência interna dos partidos.

Apresentação

Apesar da afirmação de Elmer Schattschneider de que a democracia seria impensável a não ser em termos de partidos políticos, a relação entre partidos e democracia nunca foi tão óbvia assim. Em Rousseau, a democracia deveria ser exercida diretamente pelo cidadão e não em seu nome. Os partidos ou facções eram vistos de forma muito negativa desde o século XVIII. Eles trariam um conflito que não deveria existir numa democracia ideal. Os partidos seriam instrumentos de divisão que só serviam às ambições pessoais dos políticos. As instituições representativas se desenvolvem, em boa parte, para controlar as facções. Os *checks and balances* americanos e a proibição de partidos logo após a revolução francesa são exemplos disso. Os primeiros partidos de fato (com exceção dos EUA) só aparecerão na primeira década do século XIX.

No Brasil não foi diferente. Maria do Carmo Campello de Souza identifica em seu estudo sobre o Estado e os partidos no Brasil entre 1930 e 1964 (Souza, 1976) uma “doutrina antipartido” hegemônica na década de 30 e que irá continuar

¹ Professor de Ciência Política (IESP-UERJ)

a produzir efeitos “fornecendo o quadro de referência dentro do qual intelectuais, jornalistas e mesmo políticos avaliavam o fenômeno partidário” (Souza 1976, p. 83).

Hoje, a desconfiança com relação aos partidos se faz sentir no diagnóstico que aponta para o sistema partidário como o responsável por alguma das maiores mazelas nacionais. A corrupção, a ineficiência administrativa, a dificuldade de se implementar reformas necessárias para o crescimento econômico, entre outras, teriam como uma das suas principais causas do grande número de partidos.

As principais medidas propostas nos projetos de reforma política das últimas décadas têm como alvo o sistema partidário. A adoção de cláusula de barreira ou desempenho, o fim das coligações, mudanças no sistema eleitoral, são algumas das propostas que têm como objetivo a redução do número de partidos.

A ideia por trás destas propostas é a de que a elevada fragmentação partidária dificultaria a “governabilidade”, isto é, o presidente teria dificuldade de governar por ter de negociar suas políticas com muitos atores no Legislativo, tendo que formar amplas coalizões. Esse arranjo institucional foi denominado por Abranches (1995) de “presidencialismo de coalizão”, mas o diagnóstico não é novo. Trinta anos antes de Abranches, em 1965, Afonso Arinos escrevia:

“[...] a representação proporcional era destinada a enfraquecer politicamente o Presidente; a verdade, porém, é que, na prática, mais que ao Presidente ela veio enfraquecer politicamente o Congresso. A atomização das maiorias, principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões, seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transações, às vezes no pior sentido, isto é, no sentido de barganha, de troca de vantagens, até de chantagens e de corrupções” (Souza, 1976, g. 119).

Embora disseminado, o diagnóstico dos efeitos deletérios do sistema partidário brasileiro vem sendo questionado por pesquisas feitas nas últimas duas décadas. Figueiredo e Limongi (1995 e 1999) mostraram que os níveis de disciplina no Congresso não eram baixos e que os partidos desempenhavam importante função nessa arena. Leôncio Martins Rodrigues (2002) fez um balanço dessas contribuições e sugeriu que, além de serem mais disciplinados do que se imaginava, os partidos se distinguiriam ideologicamente; as migrações estariam diminuindo

de frequência e não seriam tão deletérias (Melo, 1999 e 2000; Nicolau, 1996 e Schmitt, 1999); e a volatilidade eleitoral deveria ser relativizada (Peres, 1999).

Apesar desses esforços, o debate em torno da reforma política está sendo retomada em um momento de erosão da confiança nas instituições políticas. A figura abaixo mostra a evolução do Índice de Confiança Social, nos últimos cinco anos:

	2009	2010	2011	2012	2013
Família	90	91	90	91	90
Amigos	67	69	68	70	67
Brasileiros de um modo geral	59	60	60	59	56
Vizinhos	59	59	59	61	57
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77
Igrejas	76	73	72	71	66
Forças armadas	71	69	72	71	64
Meios de comunicação	71	67	65	62	56
Empresas	61	60	59	57	51
Organizações Cívicas	61	61	59	57	49
Polícia	52	52	55	54	48
Bancos	61	58	57	56	48
Escolas públicas	62	60	55	55	47
Poder judiciário/Justiça	52	53	49	53	46
Presidente da República	66	69	60	63	42
Governo Federal	53	59	53	53	41
Eleições/Sistema eleitoral	49	56	52	47	41
Governo do seu município	53	50	47	45	41
Sindicatos	46	44	44	44	37
Sistema Público de saúde	49	47	41	42	32
Congresso nacional	35	38	35	36	29
Partidos Políticos	31	33	28	29	25
GERAL	60	60	58	57	50

Fonte: IBOPE-Inteligência.. Disponível em http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf

Podemos ver que os partidos políticos têm a menor credibilidade entre 18 instituições em todos os anos. Em média, apenas 30% dos entrevistados entre 2005 e 2013 confiavam nos partidos políticos sendo que no último ano, 2013, só um em cada quatro pessoas se manifestaram favoravelmente a eles.

Se, como apontam as pesquisas e como mostram os diversos avanços que ocorreram nos últimos 30 anos desde o retorno à democracia, as instituições funcionam, por que há tanta desconfiança com relação aos partidos?

Para responder a esta questão, proponho mudar o foco de investigação: do sistema partidária para os partidos individualmente e, mais especificamente, para a organização partidária.

Podemos obter algumas pistas olhando para a Europa, onde o mal-estar com relação aos partidos não é menor do que no Brasil. Lá, a questão da legitimidade e da credibilidade dos partidos foi relacionada à questão da democracia intrapartidária e mereceu destaque nas considerações que a “Comissão Veneza” fez para o parlamento do Conselho Europeu sobre as “boas práticas no campo dos partidos políticos”. Conforme o texto elaborado pela Comissão:

Its explicit aim, ..., is to reinforce political parties' internal democracy and increase their credibility in the eyes of citizens, thus contributing to the legitimacy of the democratic process and institutions as a whole and fostering participation in political life, as well as to promote democratic principles such as equality, dialogue, co-operation, transparency and the fight against corruption. (Guidelines of Best Practice for Political Parties - Venice Commission, grifo meu)

A Comissão pede para que se passe a olhar para as regras no interior dos partidos. A hipótese é a de que a falta de democracia intrapartidária afastaria as pessoas dos partidos e levaria à baixa participação do cidadão na vida política com a consequente avaliação negativa dessas instituições.

Neste artigo parto da mesma perspectiva e tomo como foco da investigação a democracia intrapartidária. Esse primeiro esforço tem um caráter mais descritivo. Na seção seguinte proponho uma definição de democracia intrapartidária. Nas outras seções, verifico, analisando os estatutos dos principais partidos brasileiros, o quão democráticos são nossos partidos.

1. Democracia intrapartidária

A lógica que liga a democracia intrapartidária à questão da credibilidade dos partidos é a de que sua falta afasta os cidadãos, impedindo que sua participação política vá além do momento eleitoral. Uma maior democracia intrapartidária sanearia este mal aumentando a participação e melhorando a qualidade da democracia como um todo.

Por outro lado, de um ponto de vista mais instrumental, a questão da democracia intrapartidária não pode estar descolada da questão da estratégia eleitoral. Partidos políticos, afinal, são organizações que têm como fim a conquista do poder. As regras partidárias devem, também, refletir este objetivo.

Conforme Cross e Katz (2013):

In other words, if democracy, whether intra-party or systemic, is an end in itself, there is no consensus on exactly what that means or how it would be either institutionalized or measured. And if, on the other hand, 'Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at . . . decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions' Schumpeter 1962 [1942]: 242), then there may be limits to how much IPD is actually a good thing.

Independente de seu caráter mais ou menos instrumental, a primeira tarefa para que possamos analisar a democracia intrapartidária é defini-la. Partirei de uma definição minimalista: um partido pode ser considerado democrático quando seus membros participam na seleção de seus líderes, na seleção de candidatos e na definição de seus programas (Cross e Katz, 2013:2). Portanto, a democracia intrapartidária está relacionada ao grau de controle que as lideranças partidárias exercem sobre os processos de decisão estratégica: quem comandará a sigla, quem disputará eleições e como o partido se posicionará nas campanhas, no governo ou na oposição.

Neste trabalho retomarei pesquisas anteriores onde investiguei o grau de centralização dos partidos tanto na seleção de candidatos (Guarnieri, 2004) quanto na seleção de dirigentes (Guarnieri, 2011).

Começarei pela seleção de candidatos. Seguirei o enfoque proposto por Rahat e Hazan (2001) e adaptado para o caso brasileiro por Guarnieri (2004) e Braga (2008). Segundo esses autores, o controle sobre a seleção de candidatos e dirigentes pode ser avaliado em quatro dimensões: dos candidatos, dos sele-

cionadores, do grau de centralização e do método de votação empregado. Para localizarmos os partidos em cada uma dessas dimensões é preciso responder as seguintes questões:

1. Quem pode ser selecionado? Existem restrições para a inscrição de candidatos nos partidos? Se existem, quão restritivas são essas limitações? Quanto elas afetam a quantidade e a natureza dos possíveis candidatos?
2. Quem seleciona os candidatos? Existem restrições para a participação no processo de seleção nos partidos? Se existem, qual o impacto destas restrições na quantidade e natureza dos selecionadores?
3. Em qual nível os candidatos são selecionados: nacional, regional ou local? Existem posições destinadas a representantes de grupos ou setores sociais?
4. Como é feita a escolha dos candidatos? Ela é feita por meio de votação ou apenas por indicação?

A seguir, utilizaremos essas questões para formar dimensões onde poderemos localizar alguns dos principais partidos brasileiros (PT, PMDB, PSDB e PP) quanto ao grau de centralização das decisões estratégicas internas.

a. Dimensão dos Candidatos

A dimensão dos candidatos vai da extrema inclusão, onde qualquer eleitor pode se colocar como candidato a eleições ou a cargos diretivos, até o extremo de exclusividade, onde o pré-candidato, além das especificações da lei eleitoral, deve atender a outros pré-requisitos definidos pelo próprio partido².

No caso do Brasil, a legislação eleitoral define como condição mínima para a candidatura estar filiado há pelo menos um ano ao partido pelo qual pretende concorrer. Outras normas são estabelecidas nos estatutos dos partidos (cf. Lei 9504/97, arts. 7o e 9o). Os estatutos da maior parte dos partidos analisados (PSDB, PMDB, PP) apenas seguem a legislação exigindo o mínimo de um ano de filiação. Já no PT encontramos restrições partidárias bem maiores. Conforme seu estatuto:

2 Rahat e Hazan dão como exemplo desse caso extremo o Partido Socialista da Bélgica, onde o pré-candidato, além de membro do partido por no mínimo 5 anos tem que: (a) ter comprado uma quantia mínima de produtos da cooperativa do partido; (b) ter sido um assinante regular do jornal do partido; (c) ter enviado seus filhos para escolas do Estado e não para escolas religiosas e (d) ter a mulher e os filhos inscritos nas associações de mulheres e da juventude do partido (RAHAT e HAZAN, 2001, p. 301).

Art. 140: São pré-requisitos para ser candidato do Partido:

- a. estar filiado ou filiada ao Partido, pelo menos, um ano antes do pleito;
- b. estar em dia com a tesouraria do Partido;
- c. assinar e registrar em Cartório o “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”³, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do Partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.

§ 1º: A assinatura do «Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista» indicará que o candidato ou candidata está previamente de acordo com as normas e resoluções do Partido, tanto em relação à campanha quanto ao exercício do mandato.

§ 2º: Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do «Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista», assegurado o pleno direito de defesa à parte acusada, o candidato ou candidata será passível de punição, que poderá ir da simples advertência até o desligamento do Partido com renúncia obrigatória ao mandato.

Além destas exigências, o artigo 141 do Estatuto veda a recondução de parlamentares que já tenham exercido três mandatos consecutivos, enquanto o artigo 142 exige que a pré-candidatura seja apoiada por uma proporção significativa de dirigentes, órgãos ou militantes. Em nível municipal, por exemplo, um candidato a vereador precisa contar com apoio de três membros do diretório municipal ou de um núcleo partidário ou de um diretório zonal ou, finalmente, com o apoio de 2,5% do total de *filiados* que participaram do último encontro realizado no município. As exigências aumentam com a importância do cargo e com o nível da disputa. Nesse caso, é mais fácil o pré-candidato entrar pela cúpula do que pela base.

A exigência de filiação para se cogitar uma candidatura faz com que ela se torne um forte filtro no processo de seleção. Portanto, devemos voltar nossas atenções para as regras do processo de filiação, pois se esse processo for controlado pelas lideranças partidárias aumentam as possibilidades de se restringir a entrada de postulantes e a exclusividade do processo de seleção.

3 O “Compromisso Partidário do Candidato Petista” é um documento elaborado pelo Diretório Nacional do Partido que estabelece normas para o comportamento do candidato na campanha e depois de eleito. Ele mostra a força da direção do partido. Entre outras coisas, estipula: todo candidato deve contribuir financeiramente com o partido, veicular, obrigatoriamente, a marca do partido em seu material de campanha; restrições ao financiamento de campanha; o caráter partidário do mandato; o dever de submeter ao partido os nomes que irão compor o primeiro e segundo escalão do governo, no caso do Executivo, e de formar uma “bancada coletiva” no caso do Legislativo.

A Lei dos Partidos Políticos remete o deferimento das filiações de cidadãos “no pleno gozo de seus direitos políticos” às regras do partido. Portanto, mais uma vez, devemos recorrer aos estatutos. Os estatutos dos quatro partidos analisados são muito parecidos no que se refere ao processo de filiação. O quadro abaixo descreve os passos deste processo bem como o que específico a cada partido:

Quadro 1 – Regras do Processo de Seleção

Passo	Especificidade
1. Eleitor preenche ficha de filiação	No PT é necessário se comprometer com a contribuição financeira
2. Ficha é abonada por membro do Diretório	No PT não é necessário abonar a ficha
3. As fichas abonadas são recebidas pelo presidente ou secretário da Comissão Executiva	No PSDB esse recebimento é obrigatório; no PMDB o presidente e o secretário podem se recusar a recebê-las, remetendo a decisão a instâncias superiores; os estatutos do PP e do PT nada dizem a respeito
4. Deve ser dada publicidade aos pedidos de filiação para que membros do partido possam se manifestar pela impugnação ⁴ do pedido	No PSDB, PMDB e PP esse prazo é de três dias; no PT, de 7 dias
5. Em havendo pedido de impugnação, ele será julgado pela Comissão Executiva, cabendo recurso a instâncias superiores	
6. Não havendo impugnação, ou se a Comissão não se manifestar no prazo estabelecido, a filiação estará deferida.	

⁴ As impugnações podem ser utilizadas como um indicador do exercício de veto por parte das lideranças partidárias. Guarnieri (2004) examina o emprego de impugnações como arma na luta de grupos internos no PMDB em 1988, luta da qual acabou surgindo o PSDB.

Apenas o PSDB e o PMDB estipulam os casos em que se pode impugnar um pedido de filiação. São eles:

- Improbidade administrativa;
- Conduta indecorosa;
- Notória hostilidade à legenda;
- Incompatibilidade com os princípios programáticos;
- Filiações em bloco.

Todos os partidos, com exceção do PMDB, restringem, em maior ou menor forma, a filiação de “notáveis”. A definição do que são esses “notáveis” e as restrições impostas a sua filiação variam com os partidos.

No PP :

Art. 3º:

§ 3º Tratando-se de ex-governador de Estado, do Distrito Federal e de ex-presidente da República, a filiação partidária ao PP só será válida se feita perante a Comissão Executiva Nacional. (Res. 32/98 de 19/12/98).

No PSDB:

Artigo 7º:

§ 8º. Quando se tratar de filiação de pessoas de notória expressão pública, incluídas entre elas as que tenham exercido ou estejam exercendo cargos eletivos, função pública ou de relevo político, os órgãos executivos Zonais, Municipais ou Estaduais ficam obrigados a comunicar à Comissão Executiva Nacional a existência da proposta de filiação, cinco dias antes da sua apreciação pelo respectivo órgão, cabendo recurso, em qualquer hipótese, ao órgão nacional.

No PT:

Art. 5º:

§ 1º: A filiação de líderes de reconhecida expressão, detentores de cargos eletivos ou dirigentes de outros partidos deverá ser confirmada pela Comissão Executiva Estadual e, no caso de mandatários federais, pela Comissão Executiva Nacional.

§ 2º: Excepcionalmente, nos casos previstos no parágrafo anterior, é facultada a filiação perante o Diretório Estadual ou Nacional, que deverá ser aprovada pela maioria absoluta de seus respectivos membros.

Portanto, o processo de filiação não é tão direto e tranquilo quanto se poderia crer. Esse processo tem vários pontos em que lideranças podem exercer o veto. As filiações dependem do acesso às fichas, do abono delas e da não impugnação do pe-

dido. O mais importante, no entanto, é a existência de restrições às filiações em bloco e à entrada de “notáveis” no partido. Estes dispositivos têm como objetivo evitar a “tomada” do partido por outros grupos políticos e, assim, garantir o poder das lideranças, já que dificulta a mobilização em massa de “eleitores” para as convenções.

Se o processo de filiação é mais fácil no PT, onde ocorrem até campanhas de filiação (ainda que controladas), isso não facilita as coisas para o postulante a candidato, pois o PT é também o partido que mais restringe a possibilidade do membro se candidatar a cargos eletivos. Já nos outros partidos se dá o contrário, a relativa facilidade em se tornar candidato tem como contrapartida a restrições no processo de filiação.

Se imaginarmos a dimensão dos candidatos como um contínuo que vai da ausência de restrições (caso dos Estados Unidos) até a extrema exclusividade (caso da Bélgica – Figura 1), o Brasil ocuparia uma posição intermediária, tendo para a exclusividade pois a entrada no partido ou, mais precisamente, a passagem a pré-candidato é restrita, isto é, os dirigentes partidários têm controle do acesso ao partido e ao processo de “filtragem” de novas candidaturas.

Figura 1: Dimensão de Candidatos (Quem pode se candidatar?)

(Maior inclusão)

(Maior exclusão)

Todos os cidadãos	Membros do partido	Membros dos partidos com alguns requisitos
EUA	PMDB, PP, PSDB	PT Bélgica

Fonte: Rahat y Hazan (2001:301).

b. Dimensão dos Seleccionadores

A segunda dimensão a pedir análise, de acordo com Rahat e Hazan (2001), diz respeito aos seleccionadores, isto é, às pessoas que escolhem os candidatos. A quantidade de pessoas que seleccionam os candidatos pode variar de uma a muitas, podendo envolver todo o eleitorado de um país. Pode-se classificar os seleccionadores em um contínuo, conforme o grau de exclusividade. No extremo

de maior inclusão, os selecionadores se confundem com o próprio eleitorado. No outro extremo, mais exclusivo, há apenas um selecionador⁵.

Os estatutos dos quatro partidos analisados não diferem muito sobre a escolha dos candidatos do partido. A grande diferença está na possibilidade de prévia para a escolha de candidatos a cargos majoritários nos casos do PT e do PSDB e da inexistência de prévias no PMDB e no PP. Quanto à escolha dos candidatos a cargos proporcionais, todos seguem os mesmos princípios.

Os partidos são organizados em torno de órgão de deliberação, as convenções e órgãos de direção, os diretórios⁶. Quem escolhe os candidatos são as convenções partidárias. No nível local da federação, as convenções são mais inclusivas, sendo formadas por todos os filiados ao partido naquele nível. Nos níveis estadual e federal, os membros da convenção são delegados dos diretórios do nível imediatamente inferior.

O processo se dá da seguinte maneira:

- nas eleições municipais, o diretório local convoca todos os *filiados* para a convenção de escolha dos candidatos a vereador e a prefeito;
- nas eleições estaduais, os diretórios estaduais convocam os *delegados* dos diretórios locais para escolherem os candidatos a deputado, senador e governador;
- nas eleições nacionais, o diretório nacional convoca os *delegados* dos diretórios estaduais para a convenção de escolha do candidato a presidente.

Os delegados são escolhidos no momento em que os diretórios são formados. Os diretórios também são formados através do processo de convenções que ocorre, geralmente, um ano antes das convenções para a escolha dos candidatos a cargos eletivos.

Portanto, em um primeiro momento, tenderíamos a ter a impressão de que, se o caso brasileiro não é aberto como o norte-americano tampouco é fechado como no caso de Israel onde, nos partidos ortodoxos de direita, apenas um número pequeno de líderes escolhem os candidatos. No entanto, um exame mais detalhado do processo mostra que as lideranças possuem mecanismos para controlar as convenções.

5 Entre os polos inclusivo e exclusivo da dimensão dos selecionadores podem haver outras categorias ou zonas. Em um polo todo o eleitorado vota. Na segunda zona (a dos “membros do partido”), para se votar é necessário estar filiado ao partido. Na terceira zona (das “instâncias partidárias”), além de pertencer ao partido, deve-se também pertencer à própria instância (por meio de eleição ou indicação). Por fim, no polo mais exclusivo, um líder, eleito ou não, escolhe os candidatos.

6 Existem outros órgãos partidários, como as bancadas, os núcleos, os conselhos fiscais, de ética, etc. Entretanto estes órgãos não têm papel central na escolha dos candidatos.

Um primeiro mecanismo estaria na convocação das convenções. Quem convoca a convenção é a direção partidária, mais precisamente as comissões executivas dos diretórios. A forma da convocação das convenções é regulada pelos estatutos ou resoluções. Elas podem ocorrer de modo mais ou menos restritivo. No PMDB, por exemplo, o estatuto diz o seguinte:

Art. 26. O ato de convocação das Convenções e Diretórios deverá atender aos seguintes requisitos:

I - publicação de edital na imprensa oficial da circunscrição eleitoral respectiva, quando existente, e afixação, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, na sede do Partido, se houver e nos cartórios eleitorais ou na Câmara de Vereadores.

II - notificação pessoal, sempre que possível, no prazo de 8 (oito) dias, àqueles que tenham direito a voto;

III - designação do lugar, dia e hora do início e término da reunião, indicação da matéria incluída na pauta e objeto de deliberação.

Como se observa, nesse caso o filiado será notificado pessoalmente da realização de convenção “sempre que possível”, o que é muito vago e depende da boa vontade do secretário-geral do diretório municipal ou zonal (o responsável pela convocação). O filiado que não for notificado pessoalmente deve procurar nos jornais oficiais, na sede do partido ou nos cartórios e câmaras o edital convocando as eleições. Isso abre margens para a manipulação como, por exemplo, a convocação por notificação pessoal apenas dos filiados, ou delegados, “afinados” com a direção⁷.

Outro dispositivo que favorece as lideranças nas convenções é a garantia de participação dos detentores de cargos eletivos, de vereadores a presidente da República, e membros dos diretórios. Esses, portanto, não precisam ser eleitos para participar e em alguns casos, como no PP, podem até ter direito a mais de um voto caso acumulem cargos eletivos com cargos na direção partidária.

Um terceiro mecanismo que garante o controle das lideranças sobre a escolha dos candidatos a cargos eletivos é o dispositivo das “comissões provisórias”. Quando um partido nasce ou logo após a dissolução de um diretório a Justiça Eleitoral garante um tempo para ele se estruturar (ou reestruturar, no caso da dis-

⁷ No caso do PMDB, o fato de que a forma de convocação poderia ser diferente é comprovada no artigo 26, §1º: “para as reuniões dos diretórios, a Comissão Executiva afixará edital na sede partidária e remeterá a convocação a todos os seus membros, titulares e suplentes para o endereço constante dos registros do Partido, através de qualquer meio que permita a comprovação da remessa e da entrega”.

solução). Durante esse tempo os diretórios são comandados pelas “comissões provisórias”, que têm como missão a convocação de convenções para a escolha dos membros e delegados dos diretórios definitivos. Se essas comissões estiverem no comando durante o processo de escolha de candidatos, elas têm a prerrogativa da escolha dos candidatos sem a necessidade das convenções.

Quem nomeia os integrantes de uma comissão provisória é o diretório do nível da federação imediatamente superior. Assim, por exemplo, se houver a dissolução de um diretório em um município qualquer (por intervenção ou por baixa participação), cabe ao Diretório Estadual nomear os integrantes da comissão provisória local. Se isso se der durante o período eleitoral, são os dirigentes nomeados pelo Diretório Estadual que irão escolher os candidatos a prefeito e vereador. Isto, ocorrendo de forma freqüente⁸, demonstra que as lideranças partidárias possuem um grande grau de controle sobre o processo.

Tem-se tornado comum notícias de intervenções em diretórios para que as decisões quanto a coligações no nível nacional sejam seguidas nos níveis estadual e municipal. Ente os inúmeros exemplos temos a intervenção, em 1998, do Diretório Nacional do PT no Diretório Estadual do Rio de Janeiro para garantir o apoio ao candidato do PDT, Anthony Garotinho, nas eleições para o governo do Estado, assim como as intervenções do Diretório Estadual do PSDB em 46 municípios paulistas nas vésperas das eleições municipais de 2004 registradas no *Diário Oficial do Estado*⁹.

Apesar de também recorrer às intervenções e a subsequente criação de comissões provisórias, o PT mais uma vez destoa dos demais partidos quanto à convocação das convenções, que é minuciosamente especificada no Estatuto, e quanto a garantia da presença dos dirigentes nas convenções que, embora exista, é limitada pois estes não possuem direito a voto¹⁰.

8 Informações colhidas junto aos funcionários do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo dão conta de que é muito frequente o registro de comissões provisórias nas vésperas das eleições. Um apanhado dos editais de convocação de convenções e de publicação de resultados no Diário Oficial mostra que essas informações correspondem à realidade. Esses dados ainda estão em processo de consolidação.

9 Cf. Editais de Notificação publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo publicados entre abril e outubro de 2003.

10 No PT o processo de escolha de dirigentes é conhecido como PED – Processo das Eleições Diretas, onde a convocação deve ser bem mais ampla:

Art. 36: As urnas deverão ser instaladas em locais conhecidos, previamente designados e de fácil acesso, em quantidade suficiente para garantir a proximidade do domicílio do filiado e o exercício do voto.

§ 1º: Não será permitida a existência de urnas volantes.

§ 2º: Os locais de votação devem ser indicados e amplamente divulgados pela comissão eleitoral a que se refere o artigo anterior, até 30 dias antes do pleito.

§ 3º: O filiado deverá votar no local designado por seu respectivo Diretório Zonal ou Municipal.

Além dos mecanismos apontados acima, a legislação eleitoral permite ao Diretório Nacional do partido determinar, por meio de resoluções, as normas que irão reger as convenções.

O Diretório Nacional do PSDB, por exemplo, publicou a Instrução Normativa nº01, de 5 de abril de 2004, que entre outras coisas diminui o prazo para a convocação da convenção (de 30 para 3 dias), permite que a comissão executiva municipal ou a comissão provisória inscreva candidatos, e remete os casos duvidosos à esfera nacional e não regional, como é estabelecido no Estatuto nos casos das convenções ordinárias. Tais regras são estipuladas pela direção partidária a cada eleição, podendo ser modificadas para atender às necessidades das lideranças em cada momento.

Essa possibilidade da cúpula partidária estipular normas, intervir nos níveis inferiores e estabelecer comissões provisórias demonstra que a institucionalização dos partidos é frágil. Entretanto, essa fragilidade institucional é do interesse da cúpula que, por meio dela, amplia sua margem de manobra, sua “zona de incerteza” (Panebianco, 2005; Crozier e Friedberg, 1977), ganhando assim maior controle sobre o partido.

Levando em conta os diferentes graus de inclusão nos diferentes níveis da federação, assim como os mecanismos de controle por parte das lideranças, podemos classificar os partidos em estudo no contínuo da dimensão dos selecionadores, conforme a Figura 2.

Figura 2: Dimensão de Selecionadores (Quem escolhe os candidatos?)

(Maior inclusão)

(Maior exclusão)

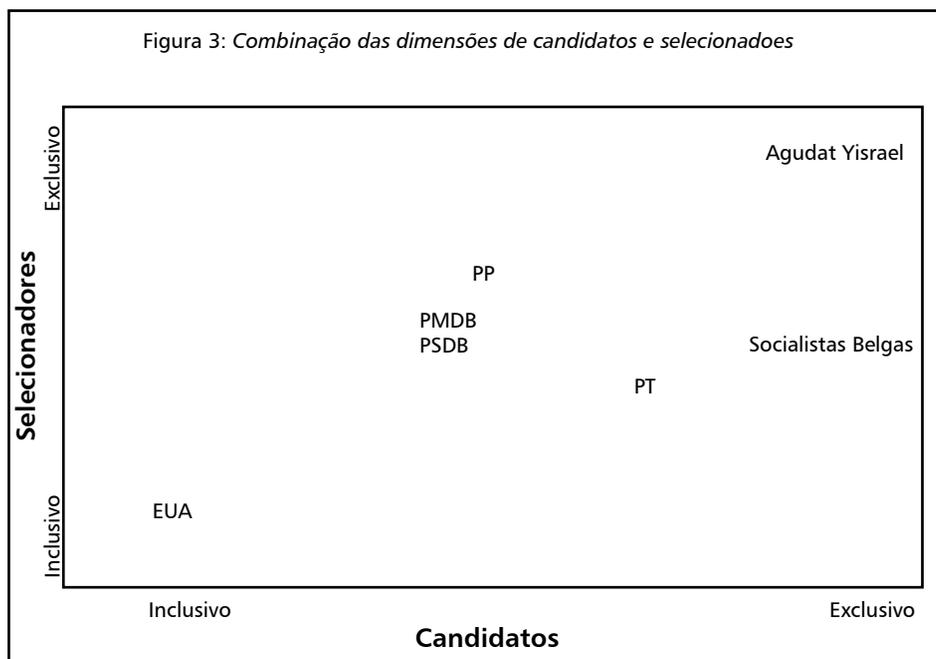
Eleitorado	Membros do Partido	Órgão Colegiado	Órgão Executivo	Liderança
EUA		PT PSDB PMDB PP		Agudat Yisrael

Fonte: Adaptado de Rahat y Hazan (2001).

Art. 37: Antes da realização das eleições diretas, obrigatoriamente, deverão ser realizadas plenárias ou debates para a discussão da pauta, com ampla divulgação a todos os filiados, observadas as seguintes normas:

- na eleição da direção nacional será obrigatória a realização de debates entre os concorrentes em todas as Capitais do país;
- na eleição das direções estaduais será obrigatória a realização de debates em todas as cidades-pólo;
- na eleição das direções municipais será obrigatória a realização de debates em todos os zonais, quando se tratar de Diretórios com zonais, e nos principais bairros, quando se tratar de Diretórios sem zonais.

Combinando as dimensões de candidatos com a dimensão dos selecionadores podemos considerar o processo de seleção de candidatos no Brasil como tendendo ao polo da exclusividade (Figura 3). Uma análise dos estatutos e dos resultados de convenções mostra que a participação no nível local não é tão intensa e que as lideranças possuem diversos mecanismos para restringir essa participação, desde a impugnação de filiações, uma convocação para as convenções limitada a poucos membros e, sobretudo, a intervenção em diretórios e a nomeação de comissões provisórias. Além disso, as lideranças têm assento cativo nas instâncias selecionadoras.



Fonte: elaboração própria

c. Dimensão da Centralização

A terceira dimensão identificada por Rahat e Hazan é a da descentralização. O método de seleção de candidatos pode ser descentralizado em dois sentidos. A descentralização pode ser territorial, quando os selecionadores locais nomeiam os candidatos, ou então pode ser corporativa, quando é garantida a representação funcional de grupos como sindicalistas, mulheres, jovens, etc.

Essa dimensão se dá em um contínuo centralização/descentralização. No polo da centralização, os candidatos são escolhidos exclusivamente pelos selecionadores no nível nacional, sem mecanismos que permitam a representação territorial ou funcional. No polo oposto, os candidatos são selecionados somente no nível local ou por setores e grupos dentro do partido (mulheres, jovens, trabalhadores, etc.). Em muitos casos europeus, os selecionadores no nível local têm um papel crucial no processo de seleção. O caso norueguês é um exemplo de descentralização, pois não só as outras instâncias partidárias não têm poder de veto sobre as decisões da instância local, como também esta instância tem representação nos outros níveis (RAHAT e HAZAN, 2001).

O processo brasileiro se aproxima, à primeira vista, do polo da descentralização. O nível local tem autonomia nas suas decisões e possui representantes nas convenções estaduais e nacionais. Também é garantida a participação de certos grupos na lista de candidatos. A Lei nº 9100/95, que tratou das eleições municipais de 1996, estabeleceu o percentual mínimo de 20% de candidatas mulheres nas listas dos partidos políticos e coligações. O PT estabeleceu que 30% (trinta por cento), no mínimo, dos integrantes das direções partidárias deverão ser mulheres. O PP garante, no artigo 116 de seu Estatuto, que “na formação das chapas partidárias para as eleições proporcionais fica assegurado a cada Movimento (juventude, mulher e trabalhador) o direito de indicar candidatos em número correspondente a no mínimo 20% (vinte por cento) de lugares a que o Partido tenha direito”.

Por outro lado, todos os partidos contemplam a possibilidade de intervenção de uma instância superior na instância inferior. Essa intervenção pode ocorrer toda vez que uma instância incorra em alguma infração estipulada no estatuto. Mas também pode ocorrer por motivos não tão específicos. O caso do PP é um exemplo. O artigo 70 do estatuto estabelece que:

A Comissão Executiva Nacional ou a Comissão Executiva Estadual, no âmbito de sua respectiva competência, poderá aplicar, liminarmente e em caráter extraordinário, as penas previstas neste Estatuto, sempre que ficar caracterizada situação em que se imponha a urgente tomada de decisão, para preservar os superiores interesses do Partido perante a Lei ou a opinião pública, observado-se o rito do art. 72 e, aplicando-se desde logo o que dispõe § 2º do art. 124 deste Estatuto.

O que são os “superiores interesses do Partido” não está muito claro, dando, obviamente, margem para interpretações diversas conforme o desejo das li-

deranças. O poder de intervenção do nível nacional fica claro no que diz respeito às alianças e coligações. O estatuto do PT, por exemplo, estabelece que:

Art. 147: Se a Convenção partidária se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelas instâncias superiores do Partido, a Comissão Executiva da instância superior correspondente poderá anular tais decisões e os atos delas decorrentes.

Outro exemplo da capacidade de interferência de instâncias superiores no nível local é a seguinte resolução do Diretório Estadual do PSDB de São Paulo sobre as eleições de 2004:

Resolução DESP - 01/2004

O Diretório Estadual do PSDB de São Paulo, no uso das suas atribuições estatutárias resolve:

Art. 1º. O Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, deverá ter, obrigatoriamente, candidato próprio a Prefeito e a Vereador em todos os Municípios do Estado, onde esteja organizado provisória ou definitivamente.

Lembramos que, quando há intervenção, constitui-se uma comissão provisória nomeada pela instância interventora. Além do mais, como já vimos, a legislação permite aos diretórios nacionais estabelecer as normas que regem cada convenção para escolha de candidatos.

Portanto, devemos relativizar a tese da descentralização. O nível local é autônomo desde que siga os princípios emanados pelas instâncias superiores.

d. Dimensão do método de escolha

A quarta dimensão do enfoque analítico proposto por Rahat e Hazan é a do método de escolha dos candidatos: sistema de votação ou sistema de indicação. Quando o processo de seleção utiliza o voto para decidir quem será o candidato e qual sua posição na lista, pode-se falar em sistema de votação.

Um sistema de votação deve obedecer duas condições: primeiro, cada candidato deve ser escolhido apenas pelo voto e não, por exemplo, em um acordo sobre uma lista. Segundo, os resultados devem ser legitimados por meio de divulgação oficial. Quando a candidatura não é definida desse modo, estamos diante de um sistema de nomeação. Num sistema de nomeação puro os candidatos não precisam passar por um processo de aprovação. Num sistema de votação puro todo candidato é eleito pelo voto e nenhuma instância pode modificar a lista assim formada.

Nos estatutos dos partidos não fica muito claro qual método de escolha de candidatos deve ser utilizado nas convenções. A lei deixa ao critério da direção nacional do partido baixar resoluções a respeito. Analisando essas resoluções veremos que o método de escolha varia com o nível da federação.

No PSDB, por exemplo, na já citada Instrução Normativa nº 1, de 5 de abril de 2004, a Comissão Executiva Nacional estipulou as seguintes regras para o nível local:

(...)

12) Considerar-se-ão escolhidos os candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito e a Vereador que obtiverem a maioria de votos dos presentes, em votação direta e secreta.

(...)

15) Cada convencional votará em mais de um nome de integrantes da chapa para os cargos proporcionais, sendo o seu voto computado para o candidato indicado e para a chapa, para os fins de cálculo da proporcionalidade.

16) Havendo mais de uma chapa inscrita para os cargos proporcionais, será considerada eleita, em toda a sua composição, a chapa que alcançar mais de 80% (oitenta por cento) dos votos válidos apurados ...

17) Se houver uma só chapa, será considerada eleita em toda a sua composição, desde que alcance 20% (vinte por cento), pelo menos, da votação válida apurada.

(...)

28) Os casos omissos ou duvidosos serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional.

Nesse exemplo, o sistema se aproxima mais do sistema de votação como definido por Rahat e Hazan.

Já no caso da escolha dos candidatos no nível estadual do PSDB-PR em 2002, os convencionais não votavam em candidatos individuais, mas ratificavam, ou não, a proposta de coligação com o PMDB e uma lista de candidatos. Os convencionais votaram “sim” ou “não” para as seguintes questões:

1. *Você concorda com a coligação com o PMDB na eleição majoritária?* SIM – 190 e NÃO – 67, Brancos – 2, Total = 259 ;

2. *Você concorda com a indicação de Leonel Pavan como candidato do PSDB ao Senado Federal?* SIM – 237 e NÃO – 21, Brancos – 01, Total – 259;

3. *Você concorda com a indicação de Dalírio José Beber e de Fátima Regina Leite Menegalli para primeira e segunda suplências na vaga do PMDB ao Senado Federal? SIM – 208 e NÃO – 44, Brancos - 7, Total – 259;*
4. *Você concorda com as nominatas de candidatos do PSDB à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, com seus respectivos números, apresentada pela Comissão Executiva Estadual? SIM – 240 e NÃO – 16, Brancos – 3, Total = 259¹¹*

Este tipo de lista também era apresentada em casos onde os candidatos ao cargo majoritários eram do próprio partido, como em São Paulo. Neste caso, estamos mais próximos de um sistema de nomeação, já que se trata de um acordo quanto a uma lista de candidatos elaborada pela comissão executiva e não pela escolha dos convencionais. Os outros partidos seguem o mesmo modelo, tendendo a utilizar o sistema de votação no nível local e o sistema de nomeação nos níveis estadual e nacional. Como é nesses últimos níveis que se concentra a maior parte e os mais importantes cargos eletivos, seria correto classificar os quatro partidos analisados mais próximos do sistema de nomeação conforme a figura abaixo.

Figura 5: Dimensão do método de escolha (Como são escolhidos os candidatos?)

(Menor controle pelas lideranças)

(Maior controle pelas lideranças)

Sistema de Votação	Sistema misto (votação e nomeação)	Sistema de Nomeação	
Inglese, Fine Gael, Likud	PT PSDB PMDB PP	BSP	Agudat Yisrael

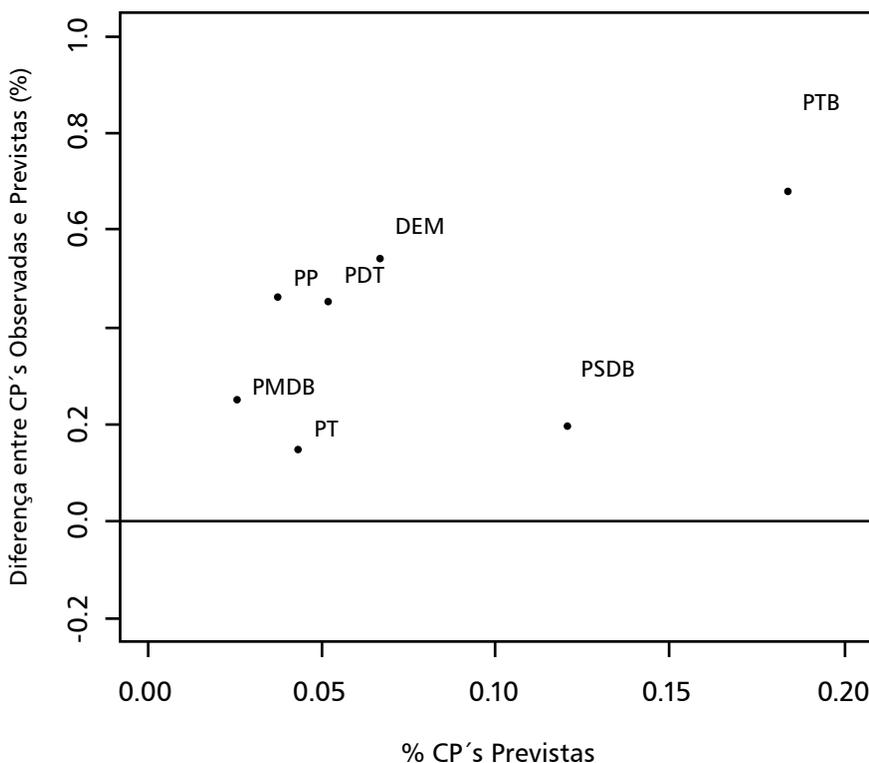
Fonte: Adaptado de Rahat y Hazan (2001) .

Quanto à seleção de dirigentes, as conclusões são as mesmas. Em Guarnieri (2009 e 2011) apontei como o instrumento das comissões provisórias é utilizado de maneira estratégica permitindo que os dirigentes partidários de alguns partidos controlassem a maioria dos convencionais no processo de escolha de dirigentes.

¹¹ Cf. "ata da x convenção estadual do partido da social democracia brasileira no estado de santa catarina – psdb/sc, realizada no dia 29 de junho de 2002, no plenário da assembléia legislativa do estado de santa catarina, para decidir sobre coligação com o pmdb e escolha de candidatos às eleições de 6 de outubro de 2002" .

A figura 2 (extraída de Guarnieri, 2011) compara a proporção de comissões provisórias municipais observadas nos partidos pesquisados com a proporção que deveriam ter conforme as regras estatutárias que estipulam o número mínimo de filiados para constituir um diretório.

CP's Previstas pelos estatutos X CP's Observadas



Fonte: Guarnieri (2011)

Vemos que todos os partidos possuem mais comissões provisórias do que seria de se esperar pelas regras internas. A diferença chega a 60% no caso do PP. Quatro dos sete partidos pesquisados (PT, PDT, PSDB, PMDB) deveriam ter menos de 10% de comissões provisórias, dado o número de filiados. Em nenhum dos casos isso ocorre. Isso mostra que esses partidos optam por manter uma estrutura de caráter provisório.

O controle das convenções por parte dos dirigentes, por meio do uso estratégico das comissões provisórias, é uma maneira de afastar os membros do

partido dos processos de tomada de decisão estratégicos, como, por exemplo, a decisão de se entrar ou não em uma disputa eleitoral, a decisão de se coligar e a decisão de com quem se coligar.

2. Reforma política e democracia intrapartidária

Fica claro, pelo que foi dito acima, que os partidos brasileiros são pouco democráticos, isto é, restringem a participação dos seus membros na escolha de dirigentes, candidatos e programas.

A chave para se entender o porquê de os partidos serem tão centralizados é o sistema eleitoral. A adoção de mecanismos que restringem a participação mais ampla dos membros partidários é fruto das estratégias eleitorais dos dirigentes partidários.

Lundell (2004) formulou a hipótese de que “candidate selection in plurality systems with single-member districts tends to be decentralized, whereas large multi-member districts require more centralized selection methods”.

Braga e Amaral (2013) dão suporte a esta hipótese ao mostrar que:

“reduzir o número de postulantes para concentrar recursos organizativos, como a mobilização de militantes, diretórios e comissões provisórias municipais, além de permitir uma alocação maior do tempo de rádio e televisão para os candidatos com maior potencial eleitoral, é uma estratégia que pode render bons frutos”.

Já em sistemas majoritários a questão da coordenação pré-eleitoral, isto é, a estratégia de partidos com menos chances de vitória de se coligar com outro partido mais viável para evitar a vitória da pior alternativa ganha centralidade. Isso indicaria uma maior eficácia da centralização decisória em sistemas majoritários multipartidários. Nesse caso, a hipótese de Lundell só seria válida para sistemas majoritários bipartidários.

Guarnieri (2011) mostrou que quando a centralização partidária está perto de zero, isto é, quando as lideranças partidárias não têm controle direto sobre as decisões do partido tendo que se submeter à vontade da maioria, a probabilidade de lançar candidatos, quando o partido não tem chance de vitória (falha de coordenação), é próxima a 60%. Já quando as decisões partidárias estão nas mãos das lideranças, a probabilidade de lançar candidato cai pela metade ficando próxima a 25%.

Todas essas decisões estratégicas são tomadas pela cúpula do partido muitas vezes contra a vontade de seus membros. A decisão de deixar de lan-

çar um candidato para apoiar outro, por exemplo, vai contra o interesse de membros mais “puristas” e muitas vezes se faz por meio de medidas de força, como ilustrado pela intervenção no diretório regional do PT fluminense, em 1998, para se garantir o apoio do PDT de Leonel Brizola à candidatura presidencial de Lula.

Cross e Katz (2013) propõe que “the type of electoral system, the number of competitive parties, the ideological range of the party system, (...) all might encourage a party to adopt particular approaches to IPD (Internal Party Democracy), as indeed might the approaches to IPD taken by other parties in the same political system”. Ao que parece, a centralização das decisões partidárias respondem a imperativos de ordem estratégica e parece estar correlacionada com o número de partidos, mas um exame mais aprofundado dessa relação foge do escopo deste trabalho.

3. Conclusões

Vimos que, no que diz respeito à participação dos membros em suas decisões estratégicas, os partidos brasileiros são pouco democráticos. Isso pode explicar a pouca confiança que os cidadãos depositam nessa instituição. Os partidos aparecem para o cidadão como uma caixa-preta. Muitas vezes os candidatos que esses partidos oferecem às eleições parecem saídos das mangas da camisa de algum dirigente. As estratégias eleitorais adotadas pelos partidos, ora se aliando a partidos de certo espectro ideológico, ora se aliando a partidos de ideologia oposta aos primeiros, faz com que os eleitores também questionem o caráter programático dos partidos e os vejam como mero instrumento da ambição de políticos inescrupulosos. Para se fazer frente a isso, é necessário resolver uma difícil equação em sistemas multipartidários: envolver o maior número de pessoas nas decisões sem perder a eficácia eleitoral.

Nenhuma das propostas de reforma política propõe atacar esse problema, mesmo porque os partidos são entidades públicas de direito privado e são livres para se organizar. No entanto, o Estado pode estabelecer algumas balizas para essa organização, como está ocorrendo em muitos outros países (Cross e Katz, 2013) e como exemplificado pelo relatório da Comissão Veneza.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados* 31.1 (1988): 5-38.

- BRAGA, Maria do Socorro Sousa, and Oswaldo E. do Amaral. "Candidate selection and party competition: the case of Brazil." *Revista de Sociologia e Política* 21.46 (2013): 33-43.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. "Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo." *Opinião Pública* 14.2 (2008): 454-485.
- CROSS, William P., and Richard S. Katz. *The challenges of intra-party democracy*. Oxford University Press, 2013.
- CROZIER, Michel, and Erhard Friedberg. "*L'acteur et filesysteme*." Paris: Editions du Seuil (1977).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, and Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina, and Fernando Limongi. "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994." *Dados* 38.3 (1995): 497-524.
- GUARNIERI, Fernando. A força dos partidos "fracos". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000100007&lng=en&nrm=iso>.
- GUARNIERI, Fernando. *Partidos, seleção de candidatos e comportamento político*. Diss. 2004.
- LUNDELL, Krister. "Determinants of candidate selection the degree of centralization in comparative perspective." *Party Politics* 10.1 (2004): 25-47.
- MELO, Marcus André. "Estado, governo e políticas públicas." *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* 3 (1999): 59-100.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.
- NICOLAU, Jairo, and Rogério Schmitt. "Sistema eleitoral e sistema partidário." *Lua Nova* 36 (1995): 129-147.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Martins Fontes, 2005.
- PERES, Paulo Sérgio. *O espectro da instabilidade: sistema partidário e volatilidade eleitoral no Brasil democrático*. Diss. 1999.
- RAHAT, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "Candidate selection methods an analytical framework." *Party Politics* 7.3 (2001): 297-322.

RODRIGUES, Leôncio Martins. "Partidos, ideologia e composio social: um estudo das bancadas partidrias na Cmara dos Deputados." *São Paulo, Edusp* (2002).

SCHMITT, Rogério. "Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados." *Novos Estudos Cebrap* 54.1 (1999): 127-146.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. "Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)." *São Paulo, Alfa-Ômega* (1976).

Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites

Humberto Dantas¹

Resumo

O presente artigo aborda historicamente as contribuições diretas que iniciativas populares conquistaram na consolidação democrática do Brasil e reflete sobre as formas nas quais essa participação pode surgir, seja ela direta, representativa ou participativa. Abrange a discussão para a esfera da formação do indivíduo enquanto sujeito político e a deficiência atual desta formação e questiona o quanto a reforma política discutida atualmente no Congresso Nacional busca aprimorar os instrumentos de atuação da sociedade.

Introdução

O objetivo deste texto é compreender a reforma política sob o viés da participação popular, traduzido aqui como “mecanismos de participação cidadã”. Para tanto, ele será dividido em três partes além da introdução e de uma breve conclusão. A primeira delas tem como objetivo apresentar, sem o intuito de esgotar o debate, um conceito pontual de “participação cidadã” e promover um recorte histórico dessa ação em atividades associadas à reforma política no Brasil desde a década de 80 do século XX até 2013. Em seguida, busca compreender se as manifestações de 2013 lançaram luz ao debate da reforma política sob o viés dessa participação e em que medida as propostas que envolvem uma suposta consulta à sociedade avançaram ou retrocederam. Por último, carrega o compromisso de entender o quanto a reforma política discutida atualmente no Congresso Nacional busca aprimorar esses instrumentos de atuação da sociedade.

1 Humberto Dantas, cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor e pesquisador do Insper e coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP.

A hipótese central do trabalho está associada à ideia de que no Brasil se vivem situações que revelam que a participação cidadã demanda amplos formais no campo da educação e, principalmente, carrega avanços práticos, como também resistências políticas que fazem parte do jogo democrático, este entendido sob a lógica das distintas formas de compreensão de uma sociedade acerca do papel dos cidadãos em geral.

Antes de adentrar no roteiro apresentado, é relevante considerar alguns pontos associados à reforma política. Se aqui ela for entendida puramente como “alterações no sistema político, partidário e eleitoral”, parece necessária a construção de alguns pontos essenciais. Dantas (2010), por sinal, não concorda que isso seja a “reforma política” que o país efetivamente demandaria, mas esse trabalho partirá de uma visão de reforma política restrita às discussões que se pautam no senso comum e estão associadas, predominantemente, às alterações em leis eleitorais e partidárias.

Diante de tal ponto e antes de o debate atender àquilo que se estabeleceu como roteiro neste texto, parece ser importante destacar mais dois aspectos relevantes que tornam ainda mais complexo o debate sobre a reforma.

Primeiramente, parece fazer sentido que uma reforma sempre parta de um objetivo final. Assim: qual o intuito principal da reforma política que está sendo debatida no Brasil atualmente? Por exemplo: aproximar representantes de representados? Fortalecer partidos políticos? Arrefecer a lógica da corrupção? Baratear campanhas? Reduzir o total de candidatos? Cada opção dessas pode conduzir à reforma política, ou o que se tem batizado assim, por caminhos distintos. E é muito improvável que exista apenas uma resposta, ou somente uma pergunta, ou mesmo que haja um conjunto minimamente organizado de objetivos levados adiante no Congresso Nacional que permita a construção de algo objetivo capaz de fazer sentido a um sistema. Ou seja, não há evidência, ou clareza, que faça com que o país rume para algo que possa ser construído e trazer ganhos ou benefícios efetivos, minimizando riscos. Os parlamentares não parecem capazes de se debruçar sobre uma tentativa de construir uma reforma partindo de um norte claro – por sinal, no Congresso é comum a repetição do mantra “cada parlamentar tem a sua própria proposta de reforma política”.

Assim, em se tratando de discussões a respeito de sistemas de representação, por exemplo, o debate deveria se debruçar sobre uma complexidade que parece ser ignorada. Os frágeis arranjos políticos que fazem a reforma rumar para a construção de um sistema que carece minimamente de um princípio

lógico transcendem facilmente a “engenharia” necessária à construção de um novo sistema. Não parece de fato haver resposta para a questão associada ao que se deseja efetivamente com a reforma para além de um sentimento duvidável de parcelas da sociedade acerca de um questionável desgaste do sistema atual e consequente alteração.

Em segundo lugar, é necessário considerar que uma reforma costuma ocorrer sobre um objeto definido e conhecido, permitindo planejamento. Algo modificado constantemente remete a uma preocupante ausência de formato claro. No Brasil, pelo menos desde a Constituição de 1988 – para que este texto se ancore apenas no período mais recente da democracia nacional –, uma eleição nunca foi realizada sem alterações em relação ao pleito anterior. Parte dessas mudanças é mínima, mas ainda assim altera a realidade e exige novos cálculos dos competidores, além de afastar o cidadão de uma estabilidade jurídica que poderia, e muito, contribuir para seu amadurecimento eleitoral. Esse cenário torna ainda mais complexo o fato de que tais alterações não vêm apenas do Poder Legislativo, respeitando prazos constitucionais acerca da anualidade das regras eleitorais e a lógica da tripartição dos Poderes em ambiente delicado como o sistema eleitoral, partidário ou político. Na história recente, decisões vêm de Executivos que possuem maiorias sólidas no Congresso Nacional, algo a ser debatido em profundidade em outra ocasião, e do Judiciário, que tem prerrogativa legal para lançar mão de resoluções inquestionáveis a despeito do período e do desenrolar do processo eleitoral em curso, como mostra Marchetti (2013).

Esse dois pontos aqui apresentados têm como objetivo, apenas, tornar o cenário descrito ainda mais complexo. A partir de agora o texto volta a se comprometer com a estrutura inicialmente apontada, ou seja, inclui nesse debate a possibilidade de a sociedade participar de forma mais próxima dessas decisões.

É possível incluir cidadãos no campo das decisões e construções conjuntas? Existem mecanismos para isso? Temos exemplos recentes em nossa história?

Conceituação e aspectos históricos

O intuito não é encerrar a discussão sobre o conceito de “participação cidadã”, mas sim partir de uma definição para o desenvolvimento das principais reflexões sobre o envolvimento de parcelas da sociedade na reforma política. O texto de Teixeira (1997) parece bastante apropriado para os objetivos aqui apontados, por mais que se preocupe com um debate muito mais denso

em relação à definição do conceito aqui utilizado. Segundo o autor, a participação cidadã deve ser entendida “como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado”. Nesse processo, diferentes atores se organizam “tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado”. Se a característica desse processo está associada a uma atuação política complexa, é importante compreender que Teixeira observa que tal participação se utiliza de mecanismos institucionais disponíveis e de novas formas a serem desenvolvidas, sem, porém, negar “o sistema de representação, mas busca(ndo) aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos)”. Em resumo, para o autor:

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar. (TEIXEIRA, 1997, p. 194)

Diante de tal compreensão, o quanto os grupos e indivíduos fazem ou tomam parte da reforma política? O quanto a sociedade em geral está disposta a ingressar nesse campo? Que instrumentos existem ou podem passar a existir para adensar essa lógica de participação?

Primeiramente, parece necessário apreender que para além dos processos eleitorais, tendo em vista o fato de que a participação não nega o sistema de representação, diferentes agentes sociais devem estar envolvidos em decisões, garantias, aperfeiçoamentos, construções conjuntas e uma série de momentos e atividades condizentes com um aprimoramento de princípios democráticos. Nesse ponto, seria possível afirmar que a participação cidadã se aproxima do reforço (e esforço) de aspectos centrais do conceito de democracia participativa, entendida por Dantas (2006) como o envolvimento da sociedade em “decisões que transcendem a escolha de políticos”, buscando conjuntamente uma responsabilização maior em atividades de construção conjunta da realidade.

É nesse sentido que aspectos históricos merecem atenção desde, pelo menos, a década de 80 do século passado. Nesse caso em especial da história, a participação cidadã estaria associada a uma tentativa de alargamento dos direitos políticos e culminaria em conquistas e ações dignas de serem compreendidas. Os exemplos passam por conjuntos que envolvem movimentos sociais, conquistas legais, utilização de ferramentas institucionais e toda uma série de atividades. O que se convencionou chamar de “década perdida” do ponto de vista econômico marcou o período de maior efervescência política da história do Brasil, uma espécie de “década ganha” para a democracia.

O principal símbolo desse período, a despeito de outros pontos marcantes, foi o Movimento das Diretas Já em 1984. Milhões de brasileiros, com ênfase nas principais capitais do país, foram às ruas por direitos políticos, clamando o voto direto para a escolha do Presidente da República – algo que já havia sido conquistado em 1982 em relação aos governadores de Estado. À época, o resultado das manifestações causou frustração, pois em 25 de abril de 1984 a emenda Dante de Oliveira foi votada e, apesar da maioria obtida, regimentalmente findou rejeitada. A despeito de tal aspecto, em 1986 houve uma nova rodada eleitoral, já sob um Brasil governado por um civil (José Sarney, vice do falecido Tancredo Neves, ficou com o poder em 1985 em eleição indireta), marcou a escolha de governadores, deputados estaduais e de conjunto de congressistas que acumulariam a incumbência de formar a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que ofertaria ao país a Constituição Federal de 1988 – a dita “Constituição Cidadã”.

O processo constituinte brasileiro é digno de nota no que diz respeito à participação da sociedade. Pouco relatado nos livros escolares de História, o envolvimento da sociedade merece destaque para além das escolhas dos representantes oficiais e de suas atuações. Dantas (2008) se concentra em narrar com maior cuidado, em obra organizada para compreender os 20 anos da Constituição Federal, o que representou o Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), tratado também em Monclair (1991), as reuniões temáticas que contaram com a participação direta da sociedade e as emendas populares ao anteprojeto constituinte, que mereceram a atenção de Michiles (1989). Como resultado desse terceiro processo, parcelas da sociedade apresentaram três emendas associadas a um adensamento da participação dos cidadãos em

decisões². No primeiro caso é importante destacar que o SAIC, resultado de uma parceria entre Globo, Correios e Senado, rendeu o recebimento de mais de 72 mil cartas, de onde emergiam anseios e visões da sociedade sobre o país desejado. No segundo caso, cerca de 400 reuniões temáticas ocorreram, de onde emergiram aproximadamente 2,5 mil propostas defendidas sobretudo por organizações da sociedade civil. Por fim, 122 emendas arregimentaram milhões de assinaturas, sendo que 83 delas atenderam aos parâmetros regimentais e foram defendidas em plenário.

Como resultado dessa movimentação por direitos políticos e aperfeiçoamentos democráticos, Benevides (1991) destacou com ênfase e otimismo a conquista constitucional de ferramentas de participação direta nas decisões da sociedade. Assim, foram garantidos, a exemplo de praticamente todas as democracias do mundo, instrumentos como o plebiscito, o referendo e a lei de iniciativa popular na Constituição de 1988. Adicionalmente, ao longo dos anos seguintes, como é possível notar em obra de Dagnino (2002), instrumentos de democracia participativa surgiram ou se adensaram no Brasil, com destaque, nesse caso, para o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas. Mas também, para além da obra citada, ferramentas como as comissões de legislação participativa (AUGUSTO, 2015; BRELÀZ, 2012), as audiências públicas (BRELÀZ, 2012), a gestão participativa (CAVALCANTI; DANTAS, 2002) e tantas outras merecem destaque. Completa esse conjunto essencial de avanços, que pode ser percebido como um movimento em curso e em constante processo de mudança, conquistas associadas a um aprimoramento da capacidade de a sociedade acompanhar as ações governamentais por meio de ferramentas de transparência, sobretudo sob o uso da internet e das conquistas da Lei de Acesso à Informação (ANGÉLICO, 2013), entre outros.

Com base em tais aspectos é possível notar um aprimoramento, sobretudo institucional, nas condições para a participação cidadã no Brasil ao longo das últimas décadas. Some-se a isso um alargamento contínuo do total de organizações do Terceiro Setor, dando a entender que parcelas cada vez maiores da sociedade, segundo levantamentos decenais do IBGE, estão envolvidas na

2 Dantas (2008) destaca, com base no livro de Michiles (1989), as emendas 21, 22 e 56. A primeira tinha como objetivo “a incorporação de iniciativas populares e referendos que configurassem uma participação intensa do povo no processo legislativo”. A segunda tinha como objetivo “desconstruir o Estado” adotando modelo em que o “poder emanasse do povo naturalmente” e tivesse como princípios a transparência, a participação e a fiscalização do poder público por meio de ouvidoria popular. A última dizia respeito à participação da sociedade no processo legislativo, alimentando os representantes com propostas condizentes com os desejos “mais reais” da sociedade.

defesa de interesses e em ações sociais. Entretanto, algo que permeia toda a discussão deste texto se faz presente aqui e necessita compreensão: sob quais condições, em termos de valores/princípios, temos tais atuações, por exemplo, em canais formais de democracia participativa?

Em Dantas (2007) nota-se uma relação de dependência do conceito de Democracia com relação a dois aspectos essenciais. O primeiro deles está associado à participação, e varia de acordo com o modelo democrático adotado. O autor dá três exemplos que apontam para tais variações: a democracia representativa, a democracia direta e a democracia participativa. Em cada um desses exemplos a forma essencial (pura) de participação muda de maneira significativa – na direta o cidadão comparecia, por exemplo, à praça ateniense; na representativa escolhe seus representantes em eleições, e na participativa mantém tal escolha e adiciona a ela espaços de decisões que transcendem o voto. Mas, de acordo Dantas, a construção de um segundo pilar capaz de amparar (sustentar) a Democracia é essencial. Utilizando de reflexões associadas a relevantes marcos teóricos, afirma que educação e informação são essenciais para a consolidação democrática. Assim, a participação cidadã é fundamental, sobretudo se o Brasil deseja consolidar princípios sólidos de uma democracia participativa.

Mas o quanto os cidadãos estão e são efetivamente preparados para o exercício e o uso de ferramentas democráticas? A questão mostra os desafios da educação política como atividade necessária para a compreensão de aspectos eleitorais e, além disso, para o uso das ferramentas de participação que transcendam o voto. O país está preparado para isso? A resposta para esse desconforto em relação à ausência de educação política é tratada pelo autor em outros trabalhos. Destaque para Martins Jr. e Dantas (2004) e Dantas e Estramano (2015), entre outros.

O que os estudos mostram é a ausência de educação política no país. Nesse debate, entretanto, existem posições bastante distintas. Há quem afirme que o país amadurece politicamente vivendo cotidianamente as experiências democráticas, sem a necessidade de formalização de conceitos. Há, no entanto, quem afirme que uma base conceitual de valores mínimos transmitidos oficialmente pelo Estado é essencial para adensar essa participação, fortalecendo o conceito de Democracia. Por fim, existe quem entenda que sequer a política deva estar presente nas escolas. Nesse último caso, o argumento é reforçado por quem defende que participação cidadã e ferramentas de participação amplas, que transcendam a representação política pura, se ancoram em posições

fortemente ideológicas. Nesse sentido, seria como se a aproximação entre cidadãos e esferas decisórias para a construção da realidade fosse um movimento de esquerda, por exemplo.

O tema é polêmico, e merece preocupação: traduzir um valor essencial de uma relevante conceituação de democracia, bem como um princípio moderno da administração pública em batalha ideológica, pode não necessariamente ser, nesse caso, em especial, algo benéfico.

A participação no atual cenário da reforma política

Diante dos aspectos apresentados em torno da história recente do Brasil, com ênfase na obtenção de direitos políticos e no adensamento da participação cidadã da sociedade, parece relevante a compreensão acerca do estado atual dessa atuação ou aproximação em relação especificamente à reforma política. Parece consensual entre estudiosos da democracia que os modelos formais de representação vivem uma crise. O fenômeno seria notado desde, pelo menos, o fim dos anos 80 (DAHL, 2001). O problema adensa-se atualmente, e uma descrença generalizada nas instituições parece se espalhar, segundo resumo bastante simplificado dos argumentos de Castells (2013). Assim, o que esperar de uma participação cidadã quando a temática estiver associada a uma pretensa ou possível reforma que versa sobre a forma como se escolhem os representantes de um sistema bastante desgastado? O debate, nesse caso, se divide entre: a) aqueles que não depositam qualquer esperança em mudanças desse tipo; b) aqueles que entendem que a representação política formal é capaz de trazer respostas institucionais/legalistas por meio do que se convencionou chamar de reforma política, e c) aqueles que compreendem que a participação da sociedade nesse processo é fundamental. Com base nesse contexto é relevante apreender em que nível se encontra a participação cidadã quando o assunto é a reforma política.

Em termos históricos, para além do que foi mostrado na parte anterior deste artigo, o uso da Lei de Iniciativa Popular como ferramenta de alteração de aspectos legais relevantes do país tem chamado atenção. Ao todo, o Brasil soma sete matérias encaminhadas ao Congresso Nacional desde 1988 por meio dos parâmetros associados a esse instrumento constitucional destacado por Augusto (2015). Entre elas, duas trataram de questões claramente políticas. A primeira se transformou na Lei 9.840, de 1999, que criminaliza a compra de votos e o uso das máquinas administrativas em benefício de campanhas eleitorais. A segunda tornou-se famosa e ficou conhecida como a Lei da Ficha

Limpa, que cria barreiras institucionais para a participação eleitoral de políticos condenados em órgãos colegiados. Atualmente merece destaque o fato de alguns coletivos do Terceiro Setor estarem empenhados em discutir a reforma política, defendendo, de formas distintas, alterações no formato dos sistemas partidário, eleitoral e político em geral, o que pode gerar nova matéria em termos de participação na oferta de projetos de lei de iniciativa popular.

A despeito desses esforços, é das mensagens oficiais que parece emergir de forma mais clara o que poderia ser uma efetiva e ampla participação da sociedade na reforma política. Ao longo dos manifestos de 2013 ocorridos no país ficou clara a dificuldade de os representantes lerem e lidarem com as forças que foram às ruas. Veio da presidente da República a resposta mais disseminada, por meio de um pronunciamento em rede nacional de rádio e tevê. De acordo com Dilma Rousseff, para além de aspectos estruturais relevantes associados ao aperfeiçoamento de políticas públicas, o brasileiro clamava nas ruas por uma reforma política. A leitura é bastante contestável, mas a despeito do que a levou a tal conclusão, sua sugestão de reforma estava relacionada à convocação de uma constituinte exclusiva sobre o tema. Os juristas se dividiram entre a legalidade ou não do projeto, e a ideia perdeu força rapidamente à ocasião.

A presidente, assim, passou a considerar a ideia de realização de um plebiscito para o qual, inclusive, apresentou cinco temas que nele poderiam ser tratados. Estavam eles associados: a) ao formato das eleições, que poderia substituir ou não o atual sistema proporcional; b) à lógica de financiamento das eleições; c) à forma de ocupação da vaga de suplente de senador; d) ao fim do voto secreto no Parlamento, e e) à realização de coligações em eleições proporcionais.

Essa proposta traz uma contradição imediata. Como perguntar, numa mesma consulta popular, algo sobre mudança no sistema proporcional, inclusive com a possibilidade de abandono do modelo vigente e substituição por alternativa completamente distinta e, em pergunta posterior, questionar sobre a possibilidade ou não de ocorrerem coligações em eleições proporcionais?

Para além disso, a ideia da presidente foi duramente criticada por membros do Congresso Nacional. De acordo com os parlamentares, a realização de um plebiscito não passaria pela capacidade de o Legislativo definir os rumos da reforma, ou pelo menos esse poder ficaria enfraquecido no sentido de ofertar algo concreto à sociedade. Pela lei brasileira, um plebiscito é uma consulta sobre determinada temática que não tenha sofrido alterações em tempos recentes – o melhor exemplo é o plebiscito de 1993, que perguntou sobre

presidencialismo ou parlamentarismo, república ou monarquia, sem qualquer alteração recente nessas duas matérias. Diante de tal fato, o Parlamento entendeu que ficaria enfraquecido no debate sobre a reforma política, e sugeriu que a participação da sociedade, sob tal lógica de atuação, só deveria ocorrer sob o formato de um referendo. A lei brasileira mostra que nesse tipo de consulta existe uma alteração legal, que naturalmente conta com a participação do Parlamento, e posteriormente a sociedade é consultada – o melhor exemplo aqui está associado ao referendo de 2005, quando após a sanção do Estatuto do Desarmamento de 2003 a sociedade foi consultada sobre o comércio legal de armas de fogo e munição no país. Vimos, nesse embate, que pouca clareza havia em relação à participação popular na reforma política.

Os ácidos debates entre Legislativo e Executivo não tiveram fim no cenário efervescente de 2013. Entre 2014 e 2015, a presidente reeleita Dilma Rousseff afirmou, em diferentes instantes, que gostaria de passar para a histórica como a mandatária responsável por tal reforma. A declaração, mais uma vez, não foi bem recebida pelo Congresso Nacional. Em claro conflito com o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a presidente da República recebeu como resposta que o Congresso se esforçaria para aprovar a reforma política por meio de emendas constitucionais, o que regimentalmente não exige qualquer tipo de participação e tampouco permite vetos do Poder Executivo.

A partir do primeiro semestre de 2015, o Congresso Nacional avançou sobre a pauta da reforma política, algo que poucos acreditavam ser possível diante de diversas tentativas anteriores sob o formato de comissões, propostas, relatórios e iniciativas ao longo dos últimos anos³. Assim, na Câmara dos Deputados, dando ênfase a uma tentativa de emendar a Constituição Federal, ou no Senado, de forma mais branda em relação ao conflito entre os poderes quanto a algumas alternativas que incluem projetos de leis em formato ordinário, o que se assistiu foram esforços parlamentares no sentido de novamente se avançar em matérias associadas à reforma política.

A despeito desse protagonismo maior do Legislativo, na Câmara dos Deputados – destaque-se –, existe um discurso por parte da Presidência de que alguns dos pontos a serem definidos nesse processo de reforma poderiam ser levados à consulta popular sob a forma de referendo. A questão é com-

3 Nesse caso, merece atenção o fato, já comentado, de que reformas têm sido feitas pelos Poderes Judiciário e Executivo e também pelo Poder Legislativo.

preender quais seriam eles, quais efetivamente serão convertidos em lei e em que instante se daria a atuação mais próxima da sociedade. Ademais, parece bastante razoável compreender qual o nível de envolvimento dos cidadãos e de compreensão em relação aos pontos da reforma política.

Parece possível inserir no debate milhões de eleitores que, por exemplo, em pesquisas sérias de opinião pública se mostram tão alheios ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro?

Instrumentos para a participação e a reforma política

O desafio de educar politicamente a sociedade parece importante à luz das discussões sobre a reforma política, mas ele concorre com aquele que deseja a sociedade afastada das decisões e, igualmente, de grupos que entendem que o amadurecimento da democracia se faz nas práticas associadas à participação. A despeito de qual a opção mais adequada para o país, é relevante destacar que em meio às discussões recentes sobre a reforma política um ponto das discussões daquilo que foi aprovado em dois turnos na Câmara dos Deputados chama a atenção – a despeito de o Senado ter que ofertar sua decisão. As exigências legais para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular seriam arrefecidas. O modelo votado deixaria de considerar como necessário o conjunto de assinaturas equivalentes a 1% dos votos válidos nas eleições mais recentes de deputado federal, em diferentes Estados, para fixar o número em 500 mil assinaturas. Isso representa aproximadamente uma redução de 50% no total de apoiantes necessários ao projeto que se encaminha ao Parlamento. O ganho de agilidade e viabilidade parece expressivo e mostra que coletivos menores podem se organizar em torno de causas de interesse comum com maior facilidade, restando obviamente a pressão necessária para a aprovação da temática no Legislativo – que nesse caso serve de filtro entre o anseio de parcela da sociedade e a possível transformação da matéria em lei.

A despeito desse ganho, há que defenda que o número de assinaturas necessárias fosse ainda menor. Partindo de uma divisão simples de cerca de 100 milhões de votos válidos para deputado federal, em pleito recente, por 513 cadeiras na Câmara dos Deputados, o resultado aproximado leva a 200 mil. Ou seja, seria esse o número de cidadãos entendido como razoável para fazer parte de um abaixo assinado que concorde com algum tipo de matéria legislativa de iniciativa popular? Existem também aqueles que, diante de avanços tecnológicos significativos nos últimos anos, entendem que tais apoiantes deveriam ser possíveis de ser ofertados pela internet, por meio de plataformas

de abaixo-assinados virtuais. A temática merece debate, mas não foi este o modelo que prosperou nas discussões mais recentes da reforma política.

Diante do que se apresentou, é possível notar que a participação popular (termo utilizado mais comumente entre os políticos e nas leis), sob a lógica do aperfeiçoamento de ferramentas institucionais, não faz parte de maneira marcante dos debates sobre a dita reforma política. Apenas uma temática tem prosperado, de forma tímida, sendo necessário o acompanhamento da votação dessa matéria. A despeito de tal aspecto, uma consulta ao banco de dados de tramitações de matérias na Câmara dos Deputados pelo termo “participação popular” carrega como resposta 39 matérias legislativas. Esse conjunto de iniciativas merece destaque especial, apesar de passar longe do que muitos coletivos do Terceiro Setor entendem como o alargamento dos canais de participação da sociedade.

O material da Câmara dos Deputados tem 23 proposituras (59% do total) já arquivadas. O resultado integral da pesquisa não necessariamente versa sobre aperfeiçoamentos e criações de canais de “participação popular” – termo utilizado, destacando que ele não remeteu a qualquer resultado no portal da Câmara (www.camara.leg.br). O resultado pode ser, por exemplo, um requerimento de implementação de grupos de trabalhos ou reflexões parlamentares que tenham o termo em seus nomes. É o caso da “Frente Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular no enfrentamento do Racismo”, proposta em 2015 por Benedita da Silva (PT-RJ), ou ainda a criação da “Subcomissão Especial da Dívida Pública com Participação Popular”, proposta também em 2015 pela deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP). Ou ainda pedidos de ações de participação popular, sem necessariamente representar mudanças institucionais específicas que seriam inscritas como um projeto de “reforma política”. É o caso de requerimentos de seminários ou audiências públicas em projetos como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação, etc.

Efetivamente envolvendo aspectos do que se tratou aqui por “participação cidadã” é possível destacar alguns projetos que poderiam ser considerados pontos de uma reforma política relacionada ao aprimoramento ou modificação de instrumentos de “participação popular” ainda em tramitação – lembrando que recentemente foram detectados mais de 100 projetos no Congresso Nacional tratando de pontos gerais da reforma política.

Felipe Bournier (PSD-RJ), por exemplo, apresentou em 2015 projeto que “institui a obrigatoriedade de realização de audiências públicas virtuais, transmitidas em tempo real” pela internet como “mecanismo de participação

popular na gestão da Administração Pública, em apoio à Política Nacional de Participação Social e ao Sistema Nacional de Participação Social⁴". Por sua vez, em projeto de 2014, o deputado federal Bonifácio Andrada (PSDB-MG) apresentou projeto com o objetivo de regulamentar a participação popular na melhoria e organização do trânsito. Do Senado Federal vem a ideia de aceitar a participação virtual em projetos de lei de iniciativa popular, bem como a redução pela metade do apoio necessário em abaixo assinado em formato físico para a apresentação de projeto ao Congresso Nacional. O caráter virtual dessa iniciativa do Senado foi reforçado por projeto do deputado federal Antônio Roberto (PV-MG) – essa temática, de certa forma, foi parcialmente contemplada pela matéria aprovada na Câmara dos Deputados sobre o arrefecimento do total de assinaturas, como destacado na seção anterior deste texto. Por sua vez, pronto para a pauta, há o projeto de 2011 do deputado federal Glauber Braga (PSB-RJ), que define parâmetros para a prestação de contas com participação direta popular dos mandatos de todos os legisladores do Brasil, nas três esferas de poder. Em linhas gerais, uma vez convertido em lei, o projeto obrigaria que mensalmente os cerca de 60 mil parlamentares brasileiros realizassem audiências públicas com o intuito de prestar contas de seus mandatos. Tramitando em conjunto com outras matérias, há, por fim, o projeto do deputado Nelson Marchezan Jr. (PSDB-RS) que busca aprimorar a forma de participação popular na formulação e compreensão do orçamento público e das finanças públicas em geral.

Esses exemplos fazem parte do conjunto mais recente que ainda tramita e guarda relação com a temática desenvolvida. Interessante notar a presença de políticos de diferentes partidos e de distintas posições no espectro ideológico como autores. Ainda assim, dada a complexidade do tema, dos atuais debates sobre participação popular e das dificuldades de o país avançar na temática daquilo que considera reforma política, nada garante efetivamente que tais matérias lograrão êxito.

Conclusão

Parece possível notar que envolver a sociedade em ações participativas em meio ao desenrolar da reforma política é questão que ainda desafiará polí-

4 Tais políticas nacionais causaram intensos debates ideológicos ao longo, sobretudo, de 2014. O intuito deste texto não é explorar essa questão.

ticos e analistas, bem como ainda não se configura uma realidade. A hipótese central deste trabalho estava associada à ideia de que no Brasil existem situações que revelam forte participação cidadã associada à conquista de direitos políticos, o que se comprovou por meio de breve explanação sobre o processo constituinte, dos dois projetos de lei de iniciativa popular sancionados e de um debate instigante sobre o aprimoramento de tais atuações. Fosse diferente, não seria possível imaginar a existência de proposições que tratam do tema no Congresso Nacional, a despeito das dificuldades associadas às suas tramitações, e de uma defesa, por parte de partidos e políticos, de tal atuação. Mas o princípio da participação ampla da sociedade não é tão absoluto quanto se possa imaginar, sobretudo no desenrolar das tramitações e decisões sobre a reforma.

Também merecem destaque as questões associadas à ideia de que a educação política faz parte dessa discussão, sendo necessário pensar como ela deve estar presente nas escolas e sob qual formato, com o intuito de fortalecer a Democracia e permitir um aprimoramento no que se entende por participação cidadã na reforma política e nas ferramentas de democracia participativa e representativa em geral.

Por fim, é importante relatar que a despeito de um debate sobre consultas populares a reforma política do discurso dos representantes é diferente daquela que efetivamente tramita no Congresso Nacional, ao menos até agora. Se existem promessas e desejos de envolver a sociedade nessas decisões, efetivamente não parece próximo do cotidiano das pessoas a participação nesse debate. Por sinal, destaca-se o fato de que os projetos que atualmente tramitam no Congresso Nacional (não arquivados), e que poderiam relacionar reforma política com participação popular, ou incentivar tal atuação em políticas públicas, não estão restritos à autoria de políticos de partidos de esquerda, como alguns críticos costumam afirmar para diminuir o debate. A presença do PSD e do PSDB, por exemplo, é relevante para arrefecer falsas desconfianças sobre os necessários processos de aproximação da sociedade com decisões políticas.

Referências

ANGÉLICO, Fabiano. A Lei de Acesso à Informação (LAI) como ferramenta de cidadania. In: DANTAS, Humberto. **De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013. p. 72-81.

- AUGUSTO, Luis Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal**: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.
- BRELÀZ, Gabriela de. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo – uma análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)**. 2012. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da Internet. São Paulo: Zahar, 2013.
- CAVALCANTI, Rosângela, DANTAS, Humberto. **Gestão participativa**: visão político-sociológica. São Paulo: Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos, 2002. Mimeografado.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: UnB, 2001.
- DANTAS, Humberto. Democracia e cidadania: consciência e participação. In: _____; MARTINS JR, José Paulo (Orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.
- _____. **Democracia e saúde no Brasil**: uma realidade possível? São Paulo: Paulus, 2006. (Questões fundamentais da saúde, 9).
- _____. Direitos políticos e participação popular: entre o desejo e a cultura política nacional. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.
- _____. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 11, v.1, p. 4-12, 2010.
- _____; ESTRAMANHO, Rodrigo. Juventude e democracia: percepção dos jovens de São Paulo – SP. In: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 8, jul. 2015, Lima, Peru. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- _____; MARTINS JR, J. P. O índice de participação e a importância da educação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 262-287, out. 2004.

MARCHETTI, Vitor. **Justiça e competição eleitoral**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

MICHILES, Carlos et al (Org.). **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONCLAIRE, Stéphane. A validade do SAIC. In: _____ (Coord.). **A Constituição desejada: Saic - as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. p. 15-82.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 10, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez., 1997.

Política editorial e normas para apresentação de artigos

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

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

Os artigos enviados à **REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE** devem ser inéditos e serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail artigos@camara.sp.gov.br ou pelo Correio (**Viaduto Jacaréi nº 100, sala 1302A, 13º andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900, aos cuidados do Conselho Editorial**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD.

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

Folha: Carta (letter)

Editor de texto: Word for Windows 6.0 ou posterior

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

Fonte: Times New Roman, tamanho 12

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

Título: breve e suficientemente descritivo

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

Seções e subseções:

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

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

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

Palavras-chave: três palavras-chave separadas por ponto

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11

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

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

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

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

Informações Complementares

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

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

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

Vereadores da 16ª Legislatura

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



ESCOLA DO
PARLAMENTO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO