

INTERESSE NACIONAL

ANO 7 • NÚMERO 28 • JANEIRO-MARÇO DE 2015 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com

Quem Financia a Democracia no Brasil?

José Antonio Dias Toffoli

Sobre o Enraizamento dos Partidos Políticos na Sociedade Brasileira

José Álvaro Moisés

Gabriela Piquet Carneiro

2014 e o Futuro do PT: Novas Eleições Críticas?

Cláudio Gonçalves Couto

Os Partidos e o Xadrez Político de 2018

Raymundo Costa

O Recado (Mudo) das Urnas

José Augusto Guilhon Albuquerque

Defesa Nacional: Mais do Mesmo ou as Mudanças Que se Impõem?

Roberto Lopes

O “Mal-Estar” do Judiciário

João Geraldo Piquet Carneiro

Antonio Henrique Medeiros Coutinho



I N T E R E S S E NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 7 • Número 28 • Janeiro–Março de 2015

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luís Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser-Pereira
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Ronaldo Bianchi
Joaquim Falcão	Roberto Pompeu de Toledo
	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2014

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 7 • NÚMERO 28 • JANEIRO–MARÇO DE 2015

5 Apresentação

ARTIGOS

8 Quem Financia a Democracia no Brasil?

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

O Brasil é a quarta maior democracia do mundo, após a Índia, os EUA e a Indonésia. Porém, nosso processo de democratização ainda não foi capaz de evitar que, por meio do financiamento eleitoral, a cidadania seja capturada pelo poder econômico. A campanha eleitoral de 2014 para presidente da República foi a mais cara da nossa história, com gastos superiores a R\$ 648 milhões. O autor sugere que se afaste o financiamento por empresas privadas e que se fixem limites uniformes de gastos e de doações por pessoas físicas.

20 Sobre o Enraizamento dos Partidos Políticos na Sociedade Brasileira

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

GABRIELA PIQUET CARNEIRO

O panorama político-institucional resultante da competição eleitoral de 2014 ainda não está completo, pois em que pe-

se o fato de o sistema partidário brasileiro ter saído mais fragmentado das eleições de 2014 – com 28 partidos representados no Congresso Nacional contra 22 da legislatura atual –, as iniciativas que envolvem a possibilidade de fusões partidárias, incorporação de siglas ou a formação de blocos parlamentares ainda estão em andamento e só serão concluídas no início de 2015. É bastante provável que tais iniciativas impactem as questões que envolvem as noções de institucionalização ou de consolidação do sistema partidário.

38 2014 e o Futuro do PT: Novas Eleições Críticas?

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

O pleito de 2014 ocorreu em um cenário político consideravelmente modificado em relação ao de quatro anos antes, quando o presidente Lula, no auge de sua popularidade, elegeu com facilidade Dilma Rousseff e ajudou na vitória de um bom número de parlamentares e governadores petistas. Os emergentes da “classe C”, supostamente grandes beneficiários das políticas redistributivas dos anos Lula, mostraram-se bem menos propensos a apoiar o governo petista do que os das classes

D/E, pois enxergam menos no governo e mais em seus próprios méritos a causa de sua ascensão. O ano de 2014 pode ter iniciado um novo processo de realinhamento, resultante de decorrência da mudança de peso relativo de cada um desses estratos na estratificação social brasileira.

48 Os Partidos e o Xadrez Político de 2018

RAYMUNDO COSTA

O futuro dos partidos passa, necessariamente, pelas mudanças no sistema político eleitoral. A falta de mudanças está levando o Congresso a uma perigosa fragmentação partidária que pode levar o Legislativo ao imobilismo, com sérios riscos à governabilidade. A legislatura passada terminou com 22 partidos representados na Câmara dos Deputados. Agora, são 28 as siglas que elegeram um ou mais representantes nas eleições de 2014. A situação piorou, o Congresso está mais pulverizado, numa configuração singular e praticamente “inadmissível”. Sem uma reforma política e eleitoral, a fragmentação deve se acentuar ainda mais.

58 O Recado (Mudo) das Urnas

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE

Diante dos resultados do pleito de 2014, restam três caminhos até 2018. Um deles consistiria em lideranças encarnarem a “nova política” – cujo conteúdo ainda terá que ser construído – e acenarem com compromissos críveis de uma gestão honesta e de ações decisivas para retomar o crescimento e estender, à maioria, o bem-estar geral. Outro caminho seria retomado pela memória do

levante de junho de 2013, agravada com as novas ofensas que os governantes não tardarão a causar. Seria o caldo de cultura para uma “revolução” em busca de suas lideranças.

63 Defesa Nacional: Mais do Mesmo ou as Mudanças que se Impõem?

ROBERTO LOPES

No campo da Defesa Nacional, o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff não desperta expectativas de correção de rumo. As mudanças são imperativas no sentido de permitir o financiamento da expansão do efetivo e dos serviços que assomam o horizonte das Forças Armadas, entre eles, o policiamento das fronteiras e as missões de patrulha naval perto da costa – na área do pré-sal –, e longe dela –; no Mar Mediterrâneo e nas costas da África. Doze anos de PT ideologizaram e partidarizaram a máquina pública como jamais se viu no país.

75 O “Mal-Estar” do Judiciário

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO
Em 2013, tramitaram na justiça mais de 95 milhões de processos, sendo que 70% (66,8 milhões) estavam pendentes desde o início de 2014. Portanto, houve um acréscimo real de 30% no volume de processos, os quais, em termos absolutos, em relação a 2009, representam um aumento de mais de 12 milhões de novos processos instaurados. No entanto, o número de juízes e desembargadores não cresceu nesse período, o que resulta em mais carga de trabalho para os magistrados.

Apresentação

.....

A presente edição aprofunda, por meio de artigos escritos por especialistas, a reflexão sobre a necessidade de uma reforma no sistema político-eleitoral do País. Esta revista tem como objetivo contribuir para o debate de temas de interesse nacional.

O ministro José Antonio Dias Toffoli, presidente do Tribunal Superior Eleitoral e da Comissão de Juristas incumbida pelo Senado Federal de elaborar anteprojeto do Novo Código Eleitoral, abre este número com uma informação alarmante: a campanha eleitoral de 2014 para presidente da República foi a mais cara da história do Brasil, a quarta maior democracia, após Índia, EUA e Indonésia. Foi gasto por todas as candidaturas valor superior a R\$ 648 milhões. As contribuições de pessoas jurídicas a todos os candidatos ultrapassaram R\$ 579 milhões, o que corresponde a mais de 90% do total dos recursos gastos.

Para Dias Toffoli, “a presença massiva das empresas privadas acaba por apequenar a participação do cidadão na disputa. As contribuições de pessoas físicas corresponderam a apenas 2% do montante utilizado. Uma contradição, pois é o cidadão, e não os grupos econômicos, a figura central do processo eleitoral”. O presidente do TSE propõe o fim do financiamento por empresas

privadas e a fixação de limites uniformes de gastos e de doações por pessoas físicas, para um “financiamento democrático das eleições”. Outra proposta sua é a redução do tempo de campanha eleitoral de 90 para 45 dias, com mais duas semanas para o segundo turno.

O artigo seguinte, de autoria do cientista político José Álvaro Moisés, diretor do Núcleo de Pesquisas Políticas Públicas da USP, e da pesquisadora e pós-doutoranda Gabriela de Oliveira Carneiro, introduz indagações sobre o papel dos partidos na arena eleitoral, além do seu papel na arena decisória ou legislativa.

Pesquisas sobre a legitimidade das instituições políticas mostram que, em 2006, 36,6% dos entrevistados afirmaram que não tinham nenhuma confiança nos partidos. Em 2014, esse valor superou 46%. As altas taxas de desconfiança dos partidos políticos por parte dos cidadãos ajudam a explicar a ausência de enraizamento das legendas na sociedade brasileira. Os indivíduos que não se sentem próximos dos partidos e aqueles que avaliam que a corrupção aumentou em anos recentes estão entre os que menos confiam nas siglas partidárias. Isso mostra que as instituições políticas, que têm o monopólio legal da representação, não logram ganhar a atenção permanente de um grande contingente de ci-

dados brasileiros. E indica, também, que a apropriação indevida e ilegal de recursos públicos, seja para fins privados, seja para assegurar a conquista ou permanência de partidos no poder, solapa a legitimidade deles como meios de representação, dizem os autores.

O foco da análise do cientista político Cláudio Gonçalves Couto, professor adjunto do Departamento de Gestão Pública da FGV-Eaesp, é o futuro do PT. Para manter-se competitivo, o PT precisará, no próximo período, buscar uma reconciliação com os setores médios, formulando políticas e um discurso que sejam capazes de sensibilizar esses segmentos. A estratificação social não está parada: as classes se movem e modificam sua participação no eleitorado. Sendo assim, é possível que 2006 tenha sido uma primeira eleição crítica, produzindo certo realinhamento. “Contudo, talvez venhamos a perceber mais à frente que 2014 iniciou um novo processo de realinhamento, resultante menos da adesão de certos estratos sociais a certos partidos, e mais como decorrência da mudança de peso relativo de cada um desses estratos na estratificação social brasileira”, diz Cláudio Couto.

“Depois do susto por que passou na eleição presidencial, o PT deve fazer uma reorganização interna. O primeiro passo é identificar

as razões do antipetismo que a cada eleição aumenta a competitividade dos candidatos do PSDB a presidente”, escreve o jornalista Raymundo Costa, repórter especial e colunista político do jornal Valor Econômico.

O futuro do PT e de todos os partidos passa, necessariamente, por mudanças no sistema político eleitoral, pois a falta delas está levando o Congresso a uma perigosa fragmentação partidária que pode levar o Legislativo ao imobilismo, com sérios riscos à governabilidade.

O autor lembra que a legislatura passada terminou com 22 partidos representados na Câmara dos Deputados. Agora, são 28 as siglas que elegeram um ou mais representantes nas eleições de 2014. A situação piorou, o Congresso está mais pulverizado, numa configuração singular e praticamente “inadministrável”. A maior bancada partidária na Câmara, hoje, é a do PT, e ela responde só por 13,6% do total de 513 deputados. O PMDB vem a seguir, com 12%, e o PSDB está em terceiro, com 10%, sempre em percentuais arredondados. Ou seja, não há uma força francamente majoritária. São 11 os partidos com menos de 1% de percentual de participação na composição da Casa. “Um caos”, escreve o colunista do Valor. Mas, é

possível ordená-lo: “Uma dessas mudanças é o fim da coligação nas eleições proporcionais para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas e para a Câmara dos Deputados”. Outra mudança: a instituição da cláusula de desempenho. Para ter bancada na Câmara dos Deputados, o partido precisaria alcançar 5% dos votos nacionais, sendo 3% em pelo menos nove Estados.

“Poucos discordarão de que a rejeição à velha política passou longe das eleições deste ano, em que se chegou ao cúmulo do desrespeito ao eleitor, negando-se a apresentar sequer um esboço de roteiro para o próximo termo presidencial”, analisa José Augusto Guilhaon Albuquerque, professor titular de Relações Internacionais da USP, no artigo “O Recado (Mudo) das Urnas”. “Enquanto o governo não prometia senão mais do mesmo – como se não fosse exatamente isso o que os cidadãos mais rejeitavam – a oposição falava em nova política, mas não a praticava”, continua.

Para o autor, um dos caminhos até 2018 é o de as lideranças encarnarem a “nova política” – cujo conteúdo ainda terá que ser construído – e acenarem com compromissos críveis de uma gestão honesta e de ações decisivas para retomar o crescimento e estender, à maioria, o bem-estar geral. “Esse teria

que ser o caminho das oposições, pois a viabilidade de vir do PT é totalmente incompatível com o petismo realmente existente.”

Dois outros artigos, sobre defesa e mal-estar na Justiça, completam a pauta deste número. Roberto Lopes, jornalista e historiador, graduado em gestão e planejamento de defesa na Universidade de Defesa Nacional dos EUA, diz que, nesse campo, o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff não desperta expectativas de correção de rumo. Para ele, “são imperativas” mudanças para permitir o financiamento da expansão do efetivo e dos serviços com os quais lidam as Forças Armadas, entre eles, o policiamento das fronteiras.

O artigo dos advogados João Geraldo Piquet Carneiro e Antonio Henrique Medeiros Coutinho, sobre o “Mal-Estar” no Judiciário, aborda o tema do engarrafamento do sistema, com o crescimento exponencial do número de processos, que se arrastam. Os autores recomendam a adoção de medidas novas, como a criação de uma Justiça administrativa, para conhecer e julgar exclusivamente questões decorrentes das normas de direito administrativo, inclusive matérias tributárias.

OS EDITORES

Quem Financia a Democracia no Brasil?

.....
JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

Desafios da quarta maior democracia do mundo

Em 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira, que refundou a Nação, com base no Estado Democrático de Direito e com forte verniz social. Desde então, o Brasil vive o maior período de estabilidade democrática de sua história: 26 anos ininterruptos de Democracia!

A soberania popular concretiza-se pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos. Alternância no poder; controle dos abusos dos poderes político, administrativo, econômico e dos meios de comunicação. Meios de participação popular como a iniciativa de leis, que geraram a lei de combate à compra de votos e a lei da ficha limpa. Com as urnas eletrônicas, o voto dado é o voto efetivamente computado. A identificação biométrica, como a garantia de que cada eleitor expresse uma única vez sua vontade nas urnas.

Com mais de 142,8 milhões de eleitores,

.....
JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI é presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro do Supremo Tribunal Federal e presidente da Comissão de Juristas incumbida, pelo Senado Federal, de elaborar anteprojeto do Novo Código Eleitoral. Professor da Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

somos a quarta maior democracia do mundo, após a Índia, os Estados Unidos e a Indonésia.

Mas, ainda há muito a refletir e a avançar no esforço constante de aprimorar o processo democrático de escolha dos nossos representantes políticos, mediante campanhas livres e equânimes que concretizem a genuína vontade popular.

Nosso processo de democratização ainda não foi capaz de evitar que, por meio do financiamento eleitoral, a cidadania seja capturada pelo poder econômico.

Somos uma sociedade capitalista. Na proporção em que aumenta a participação popular na base democrática, também aumentam as tentativas dos setores capitalistas de capturar esta voz. Quer antes, quer depois das eleições! É legítimo, se dentro das regras do jogo. Será ilegítimo se derivar para a corrupção, a fraude e o abuso.

Os dados são incontestes: a democracia brasileira tem sido financiada pelos grandes grupos empresariais.

A campanha eleitoral de 2014 para presidente da República foi a mais cara da nossa história. Foram gastos por todas as candidaturas mais de R\$ 648 milhões. Nas campanhas dos candidatos que concorreram ao segundo turno, Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB), foram gastos, respectivamente, R\$ 350 milhões e R\$ 223 milhões.

As contribuições de pessoas jurídicas a todos os candidatos somaram mais de R\$ 579 milhões, o que corresponde a mais de 90% do total dos recursos gastos.

Sob outra ótica, a presença massiva das empresas privadas acaba por apequenar a participação do cidadão na disputa. As contribuições de pessoas físicas corresponderam a apenas 2% do montante utilizado. Uma contradição, pois é o cidadão, e não os grupos econômicos, a figura central do processo eleitoral.

O presente ensaio é o resultado de uma série de reflexões acerca do exercício da cidadania e da democracia no Brasil, e parte de uma perspectiva histórico-normativa sobre a influência do poder econômico na formação da cidadania nacional e na captura do nosso processo democrático por meio do sistema de financiamento eleitoral.

Os caminhos da cidadania e do voto no Brasil, um panorama histórico

O sistema eleitoral brasileiro é um reflexo da formação histórica e política do país. De 1822, ano da primeira legislação eleitoral brasileira, até as eleições gerais de 2014, foram 192 anos de vida eleitoral.

Desde o período colonial, já havia nas primeiras vilas e cidades uma tradição democrática expressa no direito do voto. As eleições eram reguladas pelas Ordenações do Reino e tinham caráter estritamente local. O sufrágio era universal, não havendo qualificações prévias¹, e o povo elegia os eleitores, os quais escolhiam, entre os “homens bons”, os representantes das câmaras municipais.

Em 1821, foram realizadas as primeiras eleições gerais, regidas pelo Decreto de 7 de

março, que adotava o método estabelecido na Constituição Espanhola de Cádiz (1812), inspirada na Constituição Revolucionária Francesa (1791). Tratava-se da eleição dos representantes do povo brasileiro nas Cortes de Lisboa e “o povo votava em massa, inclusive os analfabetos, não havendo qualquer restrição ao voto”².

Em 19 de junho de 1822, José Bonifácio de Andrada e Silva expede a Decisão nº 57 Reino – considerada a primeira lei eleitoral brasileira –, estabelecendo as instruções sobre as eleições para a Assembleia Geral Constituinte de 1823. Exigia-se do eleitor ser casado ou ter a idade mínima de 20 anos, excluídos os assalariados (exceto os guarda-livros e primeiros caixeiros de casas de comércio, os criados da Casa Real que não fossem de galão branco, e os administradores de fazendas rurais e fábricas) e os mendigos. O voto passava a se assentar sobre bases econômicas, sendo privilégio daqueles mais abastados, como os proprietários de terras ou os altos assalariados.

A Constituição outorgada de 1824, na mesma linha, definiu quem teria o direito de votar. Eram eleitores os homens com pelo menos 25 anos de idade e com renda mínima de 100 mil réis por ano.

Durante o Império, as mulheres não tinham direito ao voto, e os escravos sequer eram considerados cidadãos. No entanto, permitia-se que os analfabetos votassem, ora com autorização expressa da legislação, ora com autorização indireta, permitindo-se a ausência de assinatura nas cédulas ou que elas fossem assinadas por outrem. Conjugava-se o voto censitário, baseado na renda, com o voto dos analfabetos, o que possibilitava uma maior participação política.

1 FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 45.

2 Idem, p. 101.

Segundo análise de José Murilo de Carvalho, “[para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal”³, uma vez que a renda exigida era considerada baixa, permitindo que a maioria da população brasileira trabalhadora votasse. Conforme aponta o autor, “de acordo com o censo de 1872, 13% da população total, excluídos os escravos, votavam”⁴.

Nesse período, as eleições eram uma disputa pelo domínio político local e o voto, um ato de obediência forçada ou de lealdade ou gratidão. Vários eram os especialistas em burlar as eleições: o cabalista fornecia as provas para a comprovação da renda legal exigida, o fósforo fazia-se passar pelo eleitor fictício e o capanga eleitoral era o responsável pela proteção dos partidários e pela ameaça e pelo amedrontamento dos adversários⁵. Era o tempo das “eleições a bico de pena”, nas quais se incluíam nas atas fraudulentas o voto de eleitores falecidos ou fictícios.

O excesso de participação popular e o crescimento do movimento abolicionista começavam a preocupar. Para se ter eleições diretas, era importante “reduzir o eleitorado à sua parte mais educada, mais rica e, portanto, mais independente”⁶. Com a edição da Lei Saraiva, em 1881, adotou-se, pela primeira vez, o voto direto no Brasil. Uma vitória dos Liberais. Em contrapartida, o voto passou a ser facultativo, os analfabetos foram proibidos de votar e a renda exigida para ser eleitor aumentou para 200 mil réis, com critérios rígidos de comprovação.

Segundo se observa nos debates legislativos da época, a qualificação dos eleitores era uma forma de se promover a lisura das eleições. Nas palavras do parecer da comissão encarregada de examinar o projeto da reforma eleitoral, a participação “de uma massa de cidadãos mais fracos e menos civilizados fez progressivamente baixar o nível da capacidade do corpo eleitoral”⁷. Eis a defesa dos legisladores às restrições:

Sr. Teodoro Souto: (...) o voto deve pertencer sómente aquelles que têm uma certa somma de conhecimento, de illustração, assim como de independência para exercê-lo. (...) A ignorância é um obstáculo que cada um póde vencer; e da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário resulta para o estado o direito inauferível de privar o voto do analphabeto.

*Sr. Ruy Barbosa: (...) Eis o que o projecto arreda. Não é o elemento trabalho, o elemento probidade, o elemento povo; é o elemento arbitrio, o elemento corrupção, o elemento phosphoro.*⁸

Com a exclusão dos analfabetos e critérios mais rígidos de comprovação da renda, “em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte de quase 90% do eleitorado”⁹. Essa restrição teve efeito duradouro: a vedação do sufrágio pelos iletrados só deixou de existir mais de cem anos depois.

3 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 29.

4 Idem, p. 31

5 Idem, p. 34.

6 CARVALHO. op. cit. p. 36.

7 CÂMARA, anais, sessão de 25/05/1880, p. 234.

8 CÂMARA, anais, sessão de 19/06/1880, p. 36-37.

9 CARVALHO. op. cit. p. 39

Com a República, os principais cargos de poder do país passaram a ser eleitos. Quanto à base democrática, algumas alterações foram feitas: aboliu-se o voto censitário, mas o direito de voto era assegurado apenas aos homens maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever. Permaneciam excluídos os analfabetos, as mulheres, os mendigos.

Com essas restrições, acrescidas ao fato de o alistamento e o voto não serem obrigatórios, as eleições durante a Primeira República (1889-1930) tiveram baixa taxa de comparecimento. Nas eleições de 1894, para presidente da República, votaram 2,2% da população¹⁰. Em 1912, para a Câmara dos Deputados, o comparecimento foi de 2,6%¹¹. Na última eleição para Presidência da Primeira República, em 1930, 5,6% da população foi às urnas¹².

Permaneceram as restrições ao direito de voto implementadas com a Lei Saraiva, mas as fraudes e o controle do voto pelas oligarquias regionais continuaram. Ainda estavam presentes os cabalistas, os fôsfors, os capangas e as “eleições a bico de pena”. Sobressai, nesse período, conforme retratado por Victor Nunes Leal, a chamada “política dos governadores”, cujo elo primário era a “política dos coronéis”. Com o coronelismo, e seu inerente sistema de reciprocidade, dá-se a manipulação do voto pelos chefes locais, em torno dos quais se arregimentavam as oligarquias locais.

Com o “voto a descoberto”, o eleitor apresentava duas cédulas eleitorais, as quais eram assinadas perante a mesa eleitoral e, depois, datadas e rubricadas pelos mesários.

10 CARVALHO. op. cit. p. 40.

11 NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, p. 35.

12 CARVALHO. op. cit. p. 40.

Uma cédula era depositada na urna e a outra ficava em poder do eleitor. Com isso, as lideranças tinham um controle absoluto do voto dos eleitores, pois bastava exigir a cédula como prova do voto dado.

Com a Revolução de 1930, ganhou força a voz de Assis Brasil, que, desde 1893, já defendia a busca pela “verdade do voto” e pela “verdadeira representação”, visando conferir maior legitimidade aos resultados das eleições e expurgar do processo eleitoral as práticas deletérias da velha política oligárquica brasileira. No Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, Assis Brasil bem resumiu o caos do processo eleitoral na época:

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor;

Ninguém tem certeza de votar; se porventura foi alistado;

Ninguém tem certeza de que lhe contém o voto, se porventura votou;

*Ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio (...).*¹³

Como resultado da Revolução de 1930, foi editado o Código Eleitoral (Decreto-lei 21.076, de 1932), o qual trouxe uma série de conquistas democráticas, como o voto secreto e o primeiro modelo de representação proporcional do país. Foi criada, ainda, a Justiça Eleitoral, que passou a ser o órgão da nação responsável pela organização, pela fiscalização e pelo julgamento das eleições. Tudo concentrado no Poder Judiciário! Seu desenho constituiu peculiar e criativo sistema de

13 ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. A democracia representativa na República; antologia. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983. p. 312.

controle das eleições, conjugando a técnica e a imparcialidade do Judiciário com a temporariedade do exercício da função eleitoral. Embora permanente a instituição, ela não tem quadro próprio. Seus magistrados não passam de quatro anos no exercício da função eleitoral e, assim, não atuam sucessivamente em duas eleições para os mesmos cargos. Fávila Ribeiro ressalta o modelo institucional da Justiça Eleitoral como eficiente “medida de sabedoria política”¹⁴.

Outra garantia histórica foi o direito de voto às mulheres. Ressalte-se que, na América Latina, o Brasil foi o segundo a reconhecer esse direito, após o Equador (1929), e o fez antes de países como a França (1944), a Itália (1946) e a Bélgica (1948)¹⁵.

A Constituição de 1934, mantendo a orientação de ampliar a participação política, reduziu a idade mínima do eleitor de 21 para 18 anos. Mas “o contingente de adultos cadastrados para votar na primeira eleição (1933) ainda foi baixo: 3,9% (1,438 milhão em uma população de 36.974 milhões)”¹⁶.

Com o golpe de 1937, interrompeu-se a incipiente experiência democrática da década de 1930. Foram dissolvidos os partidos políticos e fechados o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral. Onze anos se passariam sem eleições no Brasil. Como ressalta Jairo Nicolau, “foi o período mais longo, desde a Independência, sem eleições para a Câmara dos Deputados”¹⁷.

Com a redemocratização, foi editado, em 1945, o Decreto-lei 7.586, também conhecido como “Lei Agamenon”, que regulou as

eleições de 1945 para presidente da República e para os Constituintes. O voto passou a ser obrigatório para os brasileiros alfabetizados de qualquer sexo, maiores de 18 anos, o que foi mantido na Constituição de 1946.

O pleito ocorreu em 2 de dezembro de 1945, sendo um grande marco da democracia no Brasil. Sob responsabilidade da Justiça Eleitoral – restabelecida pelo Decreto-lei 7.586/45 –, ocorreram as primeiras eleições da história brasileira com uma significativa participação popular. Pela primeira vez, 13,4% da população votou, ultrapassando-se a participação eleitoral de 1872, antes da Lei Saraiva. Esse contínuo crescimento do número de eleitores também ocorreu nas eleições de 1950 (15,9%) e de 1960 (18%)¹⁸.

Mas, a experiência democrática, mais uma vez, foi seguida de um período ditatorial, a partir de 1964. Durante o regime militar, foram mantidas as eleições diretas no âmbito dos legislativos federal e estaduais e, curiosamente, permaneceu a tendência de crescimento do eleitorado iniciada em 1945¹⁹. Segundo José Murilo de Carvalho, “em 1960, nas eleições presidenciais, votaram 12,5 milhões de eleitores; nas eleições senatoriais de 1970 votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões”²⁰.

Com o fim do regime militar, foi promulgada a Emenda Constitucional 25, de 1985, concedendo o direito de voto para os analfabetos. Essa medida acabou com a restrição fixada pela Lei Saraiva e que permaneceu no Brasil por mais de um século.

Com a Constituição de 1988, nossa base democrática foi consideravelmente ampliada. O princípio republicano de que o povo se

14 RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 157.

15 NICOLAU. *op. cit.* p. 37-38.

16 *Idem*, p. 38.

17 *Idem*, p. 42-43.

18 CARVALHO. p. 146.

19 *Idem*, p. 167.

20 *Idem*, p. 167.

autogoverna, escolhendo seus representantes, concretiza-se pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos, como posto no art. 14 da Constituição Federal. O voto é obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os que têm entre 16 e 18 anos.

Eis, então, o caminho tortuoso da cidadania brasileira: No Império, o Brasil teve um número de eleitores maior que durante a Primeira República. Embora o voto fosse censitário, os analfabetos votavam. Em 1881, vedou-se o voto dos iletrados – o voto passaria a ser direto e a abolição da escravatura era questão de tempo. Na primeira eleição da República, o voto deixou de ser baseado na renda, mas, com a impossibilidade de o analfabeto votar, só 3% da população votou para presidente da República. Até 1932, as mulheres não votavam. Somente em 1945, o eleitorado chegou a mais de 13% da população brasileira. Finalmente, nas eleições municipais de 1985, os analfabetos votaram pela primeira vez na história republicana do Brasil. No que tange à Presidência da República, a universalização ocorreu após a Constituição de 1988, nas eleições presidenciais de 1989. Atualmente, o percentual de votantes é de 75% da população brasileira.

Evolução normativa do financiamento eleitoral no Brasil

Se o direito de voto remete a uma tradição de séculos no Brasil, a preocupação normativa com o financiamento eleitoral é fato recente. As legislações eleitorais dos períodos do Império e da República Velha não regulavam o financiamento das campanhas eleitorais.

Somente após a redemocratização e a

Constituição de 1946, é que foram editadas as primeiras normas dedicadas a regulamentar o financiamento dos partidos políticos. O Decreto-lei 9.258, de 1946, proibiu os partidos de receberem contribuições de procedência estrangeira (art. 26, a).

Já a Lei 1.164, de 1950, que instituiu o Código Eleitoral exigiu dos partidos a fixação de limites de gastos e de doações, além da obrigação de manter escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem e a aplicação dos recursos (art. 143). Foi, ainda, vedado aos partidos receber contribuição de procedência estrangeira; receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal; e receber contribuição de sociedades de economia mista ou das empresas concessionárias de serviço público (art. 144).

Na sequência, a Lei nº 4.740, de 1965 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – inovou em relação à legislação anterior, proibindo as doações de empresas privadas de finalidade lucrativa (art. 56, inc. IV). Essa restrição não constava na versão original do projeto de lei, mas foi inserida por emenda substitutiva apresentada pelo deputado Noronha Filho, com a seguinte justificativa:

A finalidade do art. 70 é velar pela pureza dos partidos políticos, impedindo a afluxo abusivo do poder econômico.

Entretanto, o projeto é vesgamente unilateral, eis que tenta barrar a investida de corrupção de origem estatal ou governamental, e deixa a porta aberta para a arremetida corruptora do poder econômico privado.

Os exemplos de corrupção eleitoral no Brasil aí estão a demonstrar a incontrastável influência das organizações e grupos capitalistas privados,

nacionais e estrangeiros, na deformação da vontade popular e na fraude da representatividade eleitoral.

O caso do Ibad é um desses exemplos.

Não se pode moralizar pela metade. Suprima-se a influência nefasta do poder econômico nos pleitos eleitorais, [em todos] os seus aspectos, graus, modalidades e latitudes.²¹

A vedação legal teve como fator determinante a ligação entre grupos empresariais estrangeiros e a criação de grupos de direita, organizados em conjunto com empresários nacionais, para apoiar eleitoralmente grupos anticomunistas, a exemplo do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), citado na justificativa do projeto.²²

A Lei 4.740/65 também criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. O fundo foi o mecanismo adotado para viabilizar o subsídio estatal direto aos partidos e às campanhas eleitorais, bem como para compensar a vedação das doações de empresas.

Em 1971, a Lei 5.682 revogou a lei anterior e instituiu uma nova Lei dos Partidos, a qual vedava, além das contribuições de empresas privadas, as doações de entidades de classe ou sindical. Note-se que essa restrição entrou em vigor num período de crescimento do partido de oposição – o MDB – nos centros urbanos, onde a sindicalização era mais forte²³.

Em resumo, o financiamento das campanhas eleitorais ficou limitado, basicamente,

às doações de pessoas físicas, aos recursos dos próprios candidatos e dos partidos políticos. Nesse período, ressalte-se, o Fundo Partidário, embora criado desde 1965, não movimentava recursos financeiros significativos.²⁴

Com a redemocratização, a ampliação da base democrática pós-Constituição de 1988 e o pluripartidarismo, a competição eleitoral ficou mais acirrada e os custos das campanhas aumentaram consideravelmente. Com a Lei 8.713/93, adotou-se, então, uma posição mais maleável, permitindo-se que empresas privadas com fins lucrativos contribuissem com o financiamento dos candidatos na campanha de 1994.

A alteração legislativa foi resultado dos escândalos envolvendo a campanha do presidente Collor de Mello (1989) e do seu impeachment (1992). As quantias gastas haviam sido “assombrosas” e, na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a legislação que proibia a doação de empresas foi caracterizada como “hipócrita”, “irreal e excessivamente rigorosa”.

Na mesma direção, foram as leis que se seguiram e que regem o financiamento político até hoje.

A Lei 9.096/95, atual Lei dos Partidos Políticos, admitiu o recebimento de doações de pessoas jurídicas, ficando vedadas as contribuições de entidades ou governos estrangeiros; de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações do Fundo Partidário; de entidades da administração indireta ou concessionárias de serviços públicos; e de entidade de classe ou sindical (art. 31). A referida legislação também reforçou o Fundo Partidário, que passou a receber dotações orçamentárias da União de forma permanente (art. 38, inc. IV).

21 Diário do Congresso Nacional, 15/05/1965, p. 3181.

22 SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). *Resenha Eleitoral*. n. 3, jan.-jun., 2013.

23 Idem.

24 SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, v. VI, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005, p. 131.

A partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser disciplinados pela Lei 9.504, a Lei das Eleições, que regulou de forma definitiva as eleições no país, que, até então, eram reguladas por legislações temporárias e específicas para cada pleito. No mesmo sentido da lei de 1993, foram permitidas doações por empresas privadas, com algumas vedações típicas (art. 24), como as relativas a entidades estrangeiras, concessionárias ou permissionárias de serviço público, sindicatos, entidades de utilidade pública e pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior. Em 2006 e em 2009, foram vedadas, também, as doações de entidades beneficentes, religiosas e esportivas, organizações não governamentais que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

Foram mantidos, por seu turno, os tetos de doação fixados em 1993 de forma proporcional ao rendimento ou ao faturamento do doador no ano anterior às eleições. O limite de doação das pessoas jurídicas é de 2% de seu faturamento bruto e o das pessoas físicas é de 10% de seu rendimento (art. 81, § 1º, e art. 23, § 1º, da Lei 9.504/97). Uma distorção da igualdade de participação no processo eleitoral!

Note-se que não se estabeleceram limites legais para as despesas dos partidos e dos candidatos nas campanhas, remanescendo a mesma norma desde o Código Eleitoral de 1950: os partidos e coligações comunicam à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição (art. 18, da Lei 9.504/97). Em 2006, a Lei 11.300 estabeleceu que cabe à lei fixar o limite de gastos de campanha até o dia 10 de junho do ano eleitoral, mas, não sendo essa editada, caberá a cada partido fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral

(art. 17-A, da Lei 9.504/97). Como a lei nunca foi editada, no Brasil, são os próprios partidos políticos que têm definidos os limites de gastos nas campanhas.

O financiamento eleitoral nos EUA e na França

Assim como no Brasil, em muitos países, as reformas mais profundas sobre financiamento eleitoral foram decorrentes de escândalos envolvendo doações ou corrupção.

Nos Estados Unidos, em 1904, acusações de que o então presidente Theodore Roosevelt estaria favorecendo grandes empresas doadoras da sua campanha presidencial resultaram na edição, em 1907, do *Tillman Act*, o qual proibia contribuições de empresas e de bancos nas eleições federais. Em 1947, durante a era do *New Deal*, foi editado o *Taft-Hartley Act*, o qual estendeu a proibição aos sindicatos. Os sindicatos passaram então a organizar comitês independentes de apoio a candidatos, mediante financiamento de seus próprios membros, surgindo, assim, os chamados PAC (*Political Action Committees*). A essa prática, posteriormente, também aderiram as empresas.

Na década de 1970, após relatos de abusos financeiros na campanha de Nixon (1972) e a eclosão do escândalo *Watergate*, foi criada, em 1974, a *Federal Election Commission (FEC)*, uma agência federal independente, com a atribuição de regular e fiscalizar o financiamento eleitoral.

Nos EUA, o tema do financiamento político também tem sido objeto de decisões da Suprema Corte. Em 2010, a Suprema Corte americana proferiu polêmica decisão no caso *Citizens United vs. FEC*, no qual reverteu entendimentos anteriores para declarar que as corporações e os sindicatos têm o direito

constitucional de realizar gastos independentes visando apoiar determinados candidatos. Com essa decisão, abriu-se caminho para o surgimento dos *superPAC*, assim denominados porque podem realizar gastos independentes sem limitação e levantar recursos ilimitadamente junto a empresas, bancos, sindicatos, associações ou indivíduos.

Mais recentemente, no caso *McCutcheon vs. FEC*, em abril de 2014, a Corte declarou inconstitucional a limitação (agregada) de contribuição que uma pessoa física pode fazer em determinado período, por entender como violadora da proteção à liberdade de expressão. Foi mantido como válido o limite de US\$ 2.600,00 que um candidato pode receber por cada contribuinte particular.

Na França, foi instituído um rígido sistema de controle, a partir de 1988, após denúncias na campanha de François Mitterrand. Em 1990, estabeleceu-se teto de contribuições e, em 1995, a proibição da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral e partidário.

A França conjugou um programa de financiamento público com um rígido sistema de controle, baseado na definição de limites de gastos e de contribuições por pessoas físicas, na fiscalização da utilização dos recursos e na publicidade da contabilidade dos partidos. O limite de gastos dos candidatos à Presidência da República, por exemplo, é de € 13,7 milhões, podendo aqueles que concorrem no segundo turno elevar seus gastos até € 18,3 milhões. O programa de financiamento público opera por intermédio de um mecanismo de ressarcimento parcial das despesas realizadas em campanha. Ademais, são admitidas as contribuições de pessoas físicas para candidatos no limite de € 4.600 por eleição. No caso de doações a partidos políticos, o teto é de € 7.500 por ano.

No Brasil, apesar dos escândalos a opção foi inversa. Como já mencionado, após o impeachment do presidente Collor de Mello (1992), em 1993, passou-se a permitir as doações de pessoas jurídicas, sob o fundamento de se acabar com o chamado “caixa 2” (doações não declaradas) e de se permitir um maior controle da prestação de contas.

Esse tema também está em discussão no STF. A Corte iniciou o julgamento da ADI 4.650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Já há maioria de votos favoráveis à inconstitucionalidade da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, mas faltam os votos de quatro ministros para a conclusão do julgamento, que se encontra suspenso em razão do pedido de vista formulado pelo ministro Gilmar Mendes.

A captura da democracia pelo poder econômico

A relação entre Estado, política e poder econômico tem sido uma constante no exercício da cidadania e nas práticas eleitorais no Brasil, da escravidão à sua abolição, passando pelo domínio da política pelas oligarquias regionais, até o momento atual, no qual o processo democrático é financiado pelos grandes grupos econômicos do país.

No período colonial e no Império, o acordo tácito entre a monarquia e os escravocratas, com a criação do exército nacional, garantiu a unidade e a paz nacionais, mantendo a unidade da América Portuguesa. Os escravos – força de trabalho do país – não votavam e não eram sequer considerados cidadãos.

No final do Império, com o avanço dos movimentos abolicionistas, a liberdade dos escravos era iminente. Os analfabetos, por

seu turno, com a conquista do voto direto, haviam-se tornado um problema no processo eleitoral. Era preciso, urgentemente, excluir “a massa dos cidadãos fracos e não civilizados”. Coincidência? Sete anos depois da Lei Saraiva (1881) e a proibição do voto dos iletrados, foi abolida a escravidão no Brasil (1888). E, após a abolição, vem a queda do Império (1889).

A influência econômica também estava institucionalizada na política do voto censitário, no qual o exercício do voto era condicionado pela condição econômica. A renda também estava presente nos requisitos de elegibilidade. Para ser senador, por exemplo, o cidadão tinha de ter uma renda anual de no mínimo 800 mil réis (art. 45, IV, da Constituição de 1824).

Com o advento da República, afastou-se o voto censitário, mas os analfabetos continuavam afastados do processo eleitoral. Surgiu, contudo, na República Velha, a chamada “política do café com leite”, resultado da aliança entre as elites oligárquicas dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, a qual tinha como base o “coronelismo”, que se manifestava, nas eleições, na forma do “voto de cabresto”.

Victor Nunes Leal já ressaltava, com perspicácia, a natureza desse fenômeno histórico. Nas suas palavras, o coronelismo era “antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”.²⁵

Como anota Barbosa Lima Sobrinho, com a criação da Justiça Eleitoral e a preocu-

pação, cada vez maior, de se impedirem as fraudes eleitorais e de se garantir o voto secreto, “[a]s técnicas eleitorais do passado perdem sua eficácia, diante da nova realidade política. (...) O poder político, obediente aos novos tempos, esquece a antiga brutalidade dos processos policiais e adota as luvas de pelica do poder econômico”²⁶.

Nesse contexto, percebe-se que o financiamento eleitoral pelos grandes grupos econômicos nada mais é do que uma reminiscência dessas práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na nossa realidade eleitoral. Sem o voto censitário, sem o voto de cabresto, restou às forças econômicas do país atuar no financiamento das campanhas. Antes, as elites agrárias – os produtores de cana-de-açúcar e de café –, hoje, as elites empresariais – as instituições financeiras, as empreiteiras e as grandes indústrias.

Nesse novo modelo, a captura do processo democrático é resultado principalmente da conjugação da falta de limites efetivos para despesas e doações eleitorais com o financiamento por empresas privadas de partidos e campanhas eleitorais.

Na França, diz-se com frequência que “a democracia não tem preço, mas tem um custo”. Mas, eu pergunto: precisam ser tão caras? Naquele país, por exemplo, o limite de gastos dos candidatos à presidente da República é de € 18,3 milhões (com segundo turno).

No Brasil, a cada eleição, quem estabelece o teto de gastos é o próprio partido político. Como consequência, temos uma corrida desenfreada por recursos, com custos de campanha cada vez mais altos, ficando parti-

25 LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 44.

26 SOBRINHO, Barbosa Lima. Evolução dos sistemas eleitorais. Revista de Direito Público e Ciência Política. v. IV, n. 3. set./dez. Rio de Janeiro. 1961. p. 39.

dos e candidatos reféns das contribuições e de seus doadores.

Ademais, os limites de doações baseado na renda do doador perpetuam a decisiva influência econômica sobre o pleito eleitoral, já que não impedem que a desigualdade de recursos entre os concorrentes seja fator preponderante para o sucesso na disputa.

Por outro lado, um olhar atento sobre a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral, talvez, atinja o cerne de muitos dos problemas que hoje vivenciamos.

Ora, as empresas não têm ideologia, tanto que fazem doações simultâneas para candidatos adversários. Sendo assim, qual o interesse de as empresas realizarem doações para campanhas eleitorais?

Eis o método vicioso: de um lado, partidos e candidatos buscando fontes para custear suas dispendiosas campanhas; de outro, empresários de setores dependentes ou fortemente regulamentados pelo Estado.

Qual a relação?

Um grande grupo econômico, com interesses em algum setor de atuação do Estado, financia as campanhas eleitorais dos principais concorrentes. O candidato eleito, no exercício do seu mandato, favorece os interesses daqueles que o financiaram, que, recebendo essas benesses, financiarão novamente as eleições seguintes, e assim por diante. O dinheiro investido nas doações acaba retornando para as empresas na forma de contratos, empréstimos subsidiados, defesa de seus interesses, enfim: lucro. É um investimento!

Uma proposta: o financiamento democrático das eleições

No Brasil, o debate acerca do financiamento eleitoral foi muitas vezes reduzido a uma solução bifurcada entre o financia-

mento público exclusivo e o financiamento privado por parte de pessoas naturais e jurídicas, sem distinção.

Exatamente por isso já me pronunciei no STF, no julgamento ainda em andamento da ADI 4.650, no sentido de não ser admitida pela nossa Carta a vedação da participação do indivíduo na manutenção e no apoio financeiro aos partidos e às candidaturas de sua preferência. O cidadão tem, assim, o direito, como detentor por excelência da soberania popular, de contribuir financeiramente para a vida democrática, desde que dentro de limites.

Dessa forma, afastado o financiamento por empresas privadas e fixados limites uniformes de gastos e de doações por pessoas físicas, o cidadão retomará seu imprescindível papel no exercício da soberania, estimulando-se a reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores.

É o que chamo de financiamento democrático das eleições: o financiamento privado de partidos e candidatos, com limites isonômicos, pelos próprios eleitores aliado à manutenção do Fundo Partidário, com recursos do Tesouro Nacional, conforme já previsto na lei partidária brasileira, observando-se a proporcionalidade da representação política expressa nas urnas pela vontade popular.

Outra proposta que merece reflexão é a redução do tempo de campanha eleitoral de 90 para 45 dias, com mais duas semanas para o segundo turno. Além do evidente benefício de reduzir os custos das campanhas, a duração atual tem-se mostrado dispersiva e desgastante, gerando gastos elevados e pouco contribuindo para pôr em relevo temas de real interesse da população, além de deixar o país inerte por meses com a paralisação do Legislativo e do Executivo. Nessa mesma linha, é importante reduzir-se, ainda, o tempo

da propaganda gratuita no rádio e na televisão de seis para três semanas, de modo a aprimorar o formato dos programas – que devem focar as propostas dos candidatos e seus planos de governo – e a limitar os efeitos tecnológicos e pirotécnicos.

De toda sorte, há sempre o risco de que os partidos e os candidatos busquem a via das doações proibidas e acima dos limites legais ou que retomem o chamado “caixa 2”.

Para mitigar esses riscos, a Justiça Eleitoral, a quem cabe fiscalizar o aporte de recursos para o jogo político democrático, tem buscado evoluir para fiscalizar e reprimir, de modo mais eficiente, os ilícitos eleitorais. São medidas simples, tais como: (i) exigência de os partidos informarem as doações para os candidatos, indicando os doadores originários, evitando assim a chamada doação oculta, quando empresas doam para candidatos por meio dos partidos; (ii) a assinatura das contas de campanhas por profissional de contabilidade, sendo obrigatória a constituição de advogado; (iii) apresentação de contas de campanhas parciais com a indicação dos doadores, viabilizando sua análise

antes das eleições; (iv) maior eficácia, celeridade e eficiência na análise das contas, com a cooperação e o compartilhamento de informações com instituições financeiras e autoridades fiscais; e (v) imposição de penas severas como a perda do mandato ou dos recursos do fundo partidário e a proibição de contratar com o poder público, sem prejuízo de eventual responsabilização em ação penal.

Destaque-se, por fim, a importância da divulgação das contas de campanha na internet, a qual possibilita uma maior transparência e um maior conhecimento pelo eleitor dos financiadores do seu candidato, além do constante e relevante acompanhamento da imprensa. O “voto consciente e livre” do cidadão incentiva o controle recíproco entre os partidos, ajustando sua conduta às exigências da opinião pública e aos parâmetros legais.

Enfim, discutir financiamento eleitoral é discutir o próprio financiamento da democracia. Quem pode e como deve ser financiada a democracia? O caminho é sempre proteger a base democrática, a soberania popular, a liberdade de voto e a confiança e a integridade das políticas estatais.

Sobre o Enraizamento dos Partidos Políticos na Sociedade Brasileira

.....
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS
GABRIELA PIQUET CARNEIRO

Introdução

O panorama político-institucional resultante da competição eleitoral de 2014 ainda não está completo, pois em que pese o fato de o sistema partidário brasileiro ter saído mais fragmentado das eleições de 2014 – com 28 partidos representados no Congresso Nacional contra 22 da legislatura atual –, as iniciativas que envolvem a possibilidade de fusões partidárias, incorporação de siglas ou a formação de blocos parlamentares ainda estão em andamento e só serão concluídas no início de 2015. É bastante provável que tais iniciativas impactem as questões que envolvem as noções de institucionalização ou de consolidação do sistema partidário, ou o que a literatura especializada designa como estrutura de competição do sistema político, sem deixar de lado, por certo, o papel das ideologias no desempenho dos partidos e das demais instituições de representação.

Quaisquer que sejam, no entanto, os

.....
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é professor titular do Departamento de Ciência Política e diretor do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP e membro do Conselho Internacional de Ciências Sociais.

GABRIELA DE OLIVEIRA CARNEIRO é pesquisadora e pós-doutoranda do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP.

efeitos desses desenvolvimentos sobre o funcionamento dos partidos políticos na chamada arena decisória ou legislativa, as implicações do modo como eles operam na arena eleitoral – ou seja, na esfera relativa ao seu desempenho no sistema de representação política da sociedade e nas suas funções de *accountability* horizontal – estão no centro do debate sobre a qualidade da democracia brasileira. Este artigo pretende contribuir para o exame desta questão, trazendo para a discussão elementos usualmente ausentes dos avanços mais recentes da literatura especializada.

A abordagem da qualidade da democracia trata a representação política como uma dimensão conexa da participação dos cidadãos, mas sustenta que a sua eficácia depende dos modos específicos como os partidos estruturam a sua relação com a sociedade e, em especial, com os eleitores. A questão não se resume, portanto, em apenas saber se os diferentes segmentos sociais estão formalmente representados pelas múltiplas agremiações com cadeiras no parlamento, mas em o quanto essa estrutura de representação facilita que as preferências dos cidadãos sejam levadas em conta pelo sistema político e, em última análise, em o quanto eles percebem isso como parte do funciona-

mento do sistema. Na democracia, com efeito, os cidadãos são os soberanos e uma diferença importante desse regime em relação às suas alternativas está em que precisamente as instituições de representação, como os partidos, existem para tornar efetiva essa soberania, viabilizando a integração das suas demandas nos loci de tomada de decisões que afetam a comunidade política como um todo (Kinzo; Moisés).

Quase três décadas após o fim do regime autoritário, no entanto, o sistema partidário brasileiro continua sendo objeto de controvérsia entre os analistas. Por um lado, quase todas as análises feitas após a promulgação da Constituição de 1988 foram críticas, chamando a atenção para fatores que poderiam inviabilizar a institucionalização do sistema partidário, seja por razões derivadas do desenvolvimento histórico do país e de características da cultura política dos brasileiros, seja porque alguns arranjos institucionais, retomados ou introduzidos pelo novo ordenamento constitucional – federalismo, sistema eleitoral proporcional, lista aberta de candidatos, entre outros –, dificultariam a efetiva consolidação do sistema. Além disso, em um contexto marcado inicialmente por sinais de alta volatilidade eleitoral, aquelas análises também apontaram para uma suposta fluidez das relações entre os parlamentares e os partidos, colocando em questão a própria consistência da sua ação (Kinzo; Moisés).

Desenvolvimentos posteriores da pesquisa produziram, contudo, conclusões substancialmente diferentes, bem mais otimistas do que os diagnósticos iniciais, apontando, em primeiro lugar, para certa regularidade dos efeitos da polarização entre o PT e o PSDB para a estruturação do sistema partidário brasileiro como um todo; para o declí-

nio relativo dos níveis de volatilidade em eleições nacionais; e para o impacto do que se poderia chamar de resistências ideológicas tanto para a formação de coligações eleitorais, como para o comportamento efetivo dos parlamentares no Congresso Nacional. Agora, o foco das análises era a questão da governabilidade, ou seja, a questão de saber se os partidos brasileiros dão sustentação, de forma consistente e continuada, aos governos de cujas coalizões fazem parte e, dessa forma, se contribuem para a estruturação da relação entre os poderes Legislativo e Executivo (Kinzo; Moisés).

Papel na arena eleitoral

Sem pôr em dúvida a importância desses avanços para equilibrar a avaliação do sistema partidário, cabe chamar a atenção, no entanto, para o fato de que essas análises quase sempre passaram ao largo dos problemas relativos ao enraizamento dos partidos na sociedade, como se a governabilidade fosse um atributo exclusivo de quem governa, isto é, de governos e de suas coalizões, e não também dos governados, ou seja, dos agentes que autorizam os governos a governarem através de suas escolhas eleitorais. Partidos, com efeito, são importantes não apenas porque viabilizam a formação de coalizões governativas – e, dessa forma, contribuem para a estruturação do sistema político –, mas também porque se constituem na referência fundamental das escolhas de que lançam mão os eleitores para autorizar quem pode governar em seu nome. De acordo com um dos principais expoentes dessa perspectiva, a expressão das preferências dos eleitores se apoia nos atalhos informacionais representados por imagens, programas e repertórios dos partidos políticos que

participam da competição eleitoral, diminuindo, assim, os custos das avaliações que os eleitores fazem de governos e de lideranças políticas para fazer as suas escolhas (Downs, 1957; 1999).

A legitimidade dos partidos derivaria, portanto, nessa concepção, da sua atuação tanto na arena decisória como na eleitoral. Enquanto a primeira trata do papel como agentes que compartilham com os governos a formulação e as decisões de implementação de políticas públicas, na segunda, ou seja, na arena eleitoral, eles competem pelo apoio dos eleitores com o objetivo de ganhar posições de poder e, para isso, um requisito fundamental é que sejam reconhecidos como elos – *et pour cause*, como canais de representação – entre as demandas dos diferentes grupos que formam a sociedade e o Estado (Kinzo, 2004). Como tal, os partidos agregam interesses e articulam a sua alocação no sistema político, mas essas funções são insuficientes se não forem complementadas pela expressão contraditória da diversidade que caracteriza as sociedades complexas e desiguais como o Brasil. Não podem, assim, ser avaliados apenas como garantia de governabilidade de alianças ou coalizões governamentais, mas precisam ser vistos também como meios de expressão das contraditórias preferências dos diferentes segmentos sociais (Abranches, 1988; Santos, 2003; Cintra, 2007).

Por isso, ao enfoque que prioriza o papel dos partidos na arena decisória ou legislativa este artigo agrega as perguntas e as indagações sobre o seu papel na arena eleitoral. Trata-se de voltar à análise também para os elementos relativos a imagens e identidades dos partidos, tal como são percebidas pelos eleitores, e para as perguntas sobre o quanto isso influi nas condições de sua legitimação so-

cial. Supõe-se que essas condições – importantes como são para o desempenho dos partidos na arena decisória na medida em que a sua atuação é vista como um efetivo facilitador da representação e da inclusão políticas – afetam a qualidade da democracia.

A dupla face do sistema partidário

A literatura sobre a institucionalização do sistema partidário brasileiro pode ser dividida em dois grupos que se traduzem em diagnósticos distintos acerca da função primordial de representação dos partidos. O primeiro grupo aborda a dinâmica partidária, como dito antes, fundamentalmente na arena eleitoral, reforçando as antigas teses sobre a debilidade do sistema partidário brasileiro quanto à sua suposta incapacidade de carrear demandas da sociedade, reforçando os diagnósticos de que a maioria de eleitores não se identifica com os partidos, algo atribuído, principalmente, à sua inconsistência programática e às normas que favorecem o surgimento de catch-all-parties, geralmente descentralizados e indisciplinados, mas também à dispersão provocada pelo grande número de partidos efetivos presentes na disputa eleitoral (Kinzo, 1993, 2007; Sartori, 1993; Lima Jr., 1993; Lamounier E Meneguello, 1994; Mainwaring, 1999; Mainwaring e Torcal, 2005;).

Para o primeiro grupo, a institucionalização seria definida pelo “processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita” (Mainwaring E Torcal, 2005: 254). As evidências mais comuns desta dinâmica são analisadas em torno de quatro dimensões de institucionalização dos sistemas partidários, ou seja, a) a

estabilidade dos padrões de competição entre os partidos; b) o enraizamento dos partidos na sociedade; c) a legitimidade partidária; e d) os efeitos do personalismo das lideranças políticas. Utilizando dados empíricos relativos a democracias industriais avançadas e a países menos desenvolvidos, esses autores compararam o processo de institucionalização do sistema partidário com base naqueles quatro aspectos do comportamento eleitoral: a) a estabilidade da competição medida pela volatilidade eleitoral; b) o enraizamento social dos partidos, medido pelo voto expresso por respondentes de pesquisas e pelo voto ideológico/programático medido pela aplicação da escala esquerda/direita; c) a legitimidade aos partidos mensurada pela crença de que os partidos são indispensáveis para a democracia; e d) o personalismo das lideranças políticas observado pela porcentagem média de votos obtida por outsiders do sistema político.

Os expoentes desse grupo argumentaram que os sistemas partidários de países menos desenvolvidos – vários dos quais, palco dos recentes processos de democratização – são menos institucionalizados do que os de países de maior desenvolvimento e consolidação democrática mais longa, o que tenderia a favorecer, no primeiro caso, o surgimento de líderes outsiders, descomprometidos ou hostis às instituições democráticas (a análise se desdobra por outros fatores). Com base em tais indicadores, concluíram que a institucionalização do sistema partidário é mais improvável em países de fraco desenvolvimento e democracias menos desenvolvidas, já que os índices de volatilidade seriam maiores, os vínculos ideológicos entre eleitores e partidos seriam mais frágeis e, na mesma direção, os vínculos entre eleitores e candidatos reforçariam o personalismo. Para

esses autores, tais características são inimigas tanto da *accountability* eleitoral, como da representação política – duas condições da consolidação democrática –, podendo abrir caminho para o autoritarismo, como no caso de Fujimori, em 1992, ou para a erosão do regime, como no caso de Chávez/Maduro, a partir de 1998 (Mainwaring E Torcal, 2005; Mainwaring E Zoco, 2007; Roberts e Wibbels, 1999).

No Brasil, as análises de institucionalização do sistema partidário coincidentes com esse modelo se traduziram em estudos sobre a volatilidade eleitoral, a identificação e a legitimidade partidária e o personalismo. A despeito da diversidade das matrizes teóricas e metodológicas e dos indicadores adotados pelos estudos – referenciados tanto pelo neoinstitucionalismo como pelas teorias da cultura política –, eles confirmaram, na maioria dos casos, as hipóteses sobre a fragilidade do sistema partidário, especialmente, com relação à sua conexão com os eleitores (Kinzo, 2005; Mene-guello, 1995; Kinzo, 2005; Carreirão e Kinzo, 2004; Carreirão, 2014; Moisés, 2005; Moisés e Carneiro, 2008; Carneiro, 2014; Manin, 1995; Baquero e Castro, 1996; Baquero, 2000).

Em direção diametralmente oposta, o segundo grupo de estudos focou o funcionamento dos partidos políticos na arena decisória com vistas a compreender a dinâmica partidária como resultado de incentivos individuais e institucionais que norteiam as decisões e a governabilidade do Executivo em sua relação com o Legislativo. De modo geral, esses estudos indicaram que os parlamentares brasileiros agem de modo coeso e disciplinado no Congresso, de acordo com a orientação de seus líderes partidários, seja devido às regras e procedimentos cen-

tralizadores do processo de decisão, seja respondendo aos poderes constitucionais do presidente de legislar e distribuir recursos políticos e financeiros aos parlamentares. Para alguns dos representantes mais proeminentes dessa linha (Limongi e Figueiredo, 1998), a filiação partidária em si não diz muito sobre as preferências concretas dos parlamentares, pois a distribuição de suas preferências no Congresso, verificadas pelas votações nominais, seria decorrente de regras derivadas da Constituição de 1988, as quais permitem ao Executivo governar com previsão a respeito do comportamento dos parlamentares. A constatação é de que os partidos se sobrepõem aos interesses particulares dos parlamentares, os quais se comportariam de modo cooperativo e previsível tanto no plenário, como no âmbito das comissões (Limongi e Argeлина, 1998; Meneguello, 1998; Amorim Neto e Santos, 2001; Santos, 2002; Pereira e Mueller, 2003).

Cabe considerar que dentre as normas que definem a predominância decisória do Executivo brasileiro destacam-se o poder de legislar (a exemplo das Medidas Provisórias), o poder de bloquear iniciativas legislativas por meio de vetos totais ou parciais e a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias. Ao Legislativo, por outra parte, cabe o direito de emendar o orçamento, embora de forma limitada, e apresentar iniciativas de leis. A consequência da centralização decisória no Congresso garante a cooperação dos parlamentares nas votações nominais no plenário, os quais se comportam de forma coesa e disciplinada, de acordo com a indicação de seus líderes partidários. Isso não significa, no entanto, que a distribuição de recursos pelo Executivo,

destinados a projetos individuais de iniciativa dos parlamentares, não tenha papel importante nas negociações que produzem comportamento cooperativo. O estudo de Pereira e Mueller (2003) demonstrou, com efeito, que a cooperação parlamentar aumenta com o número de emendas legislativas individuais executadas pelo governo. Mas, essas análises concluíram, quase sempre, que os partidos brasileiros agem em consonância com as exigências de funcionamento de um sistema partidário.

A institucionalização revisitada

As pesquisas sobre a disciplina e a coesão partidárias na arena decisória não distinguem, contudo, o conceito de institucionalização do sistema partidário que utilizam. Apenas recentemente, em contraposição à definição de institucionalização adotada por Mainwaring e colaboradores, a qual privilegia as dimensões ancoradas nas preferências eleitorais, surgiram estudos em torno de uma nova concepção de institucionalização que se contrapõem à anterior, tanto no nível conceitual como na operacionalização das observações. A partir do que chamou de estrutura de competição pelo governo, Mair (1997) propôs uma definição minimalista de partidos políticos fundada na sua relação com o Estado. Partidos seriam organizações que competem em eleições para ocupar posições no governo e no legislativo sem, contudo, buscar aprofundar seus vínculos societários; a perspectiva supõe que a estrutura de competição pode ser aberta (imprevisível) ou fechada (previsível) à inclusão de novos atores partidários. Os padrões de competição dependeriam, por sua vez, de três aspectos centrais: 1) da dinâmica de alternância no governo; 2) do

grau de inovação ou manutenção de partidos no processo de formação de governo e 3) da gama de partidos que têm acesso ao governo (Mair, 1997; Panebianco, 1998; Braga, 2010; Schmitter, 2001, apud Braga, 2010, p. 49; Carreirão, 2014).

Para o autor, quanto mais aberto for o sistema à entrada de novos partidos, com diferentes padrões de alternância no poder e com mudanças frequentes na composição do governo, menos estável será o sistema partidário. Por outro lado, quanto mais fechado, isto é, com pouca alternância e com baixa probabilidade de novos partidos formarem o governo, mais estável será o sistema partidário, pois este último impõe limites ao leque de opções na escolha de partidos individuais e governos potenciais (Braga, 2010: 48). Configuram-se desse modo, duas dimensões mais importantes para mensurar o grau de institucionalização do sistema partidário: a avaliação da estrutura de competição partidária (aberta ou fechada) e a avaliação de seu relacionamento junto ao processo de formação de governo. Discutindo essa contribuição, Braga (2010) ressaltou também a importância da nacionalização dos atores partidários. A nacionalização seria o reflexo da “estruturação e da estabilidade da dinâmica da competição eleitoral, o que está vinculado à permanência das organizações partidárias nas eleições nacionais” (idem, p. 50). Essa autora concentrou a sua análise empírica do caso brasileiro em torno de algumas dimensões: 1) os níveis de volatilidade eleitoral (partidária e ideológica) na Câmara dos Deputados; 2) a estrutura da competição partidária nas eleições brasileiras, de 1982 a 2006, observada por a) percentual de partidos novos por pleito; b) percentual de partidos com candidato presidencial; e c) percentual

de partidos que participaram de coligação presidencial; e 3) o relacionamento dessa estrutura de competição com o processo de formação de governo, observado pela composição partidária dos Ministérios por governo, entre 1990 e 2007.

A análise revela, entre outras coisas, que, segundo a comparação da volatilidade eleitoral média entre o Brasil e 38 outras democracias, o país está em 10º lugar no ranking com 13,8 pontos, em patamares próximos aos de democracias europeias consolidadas. A volatilidade ideológica, por outro lado, medida para o período entre 1990 e 2006, é ainda menor do que a volatilidade eleitoral, com uma queda acentuada no período 2002-2006. Com relação à estrutura da disputa eleitoral, Braga (2010) concluiu que o sistema partidário apresentou uma estrutura de competição mais fechada no decorrer do período considerado, “apesar do grande número de partidos participantes de cada pleito” (idem, p.68), pois teria havido um decréscimo na inclusão de novas legendas em cada pleito e a tendência de consolidação de polarização entre PT e PSDB na disputa presidencial. Finalmente, no que se refere à composição dos Ministérios, ter-se-ia verificado uma ocupação superior a 70% de representantes de partidos apoiadores da coalizão governativa. Todas essas evidências confluiriam, na análise dessa autora, para um diagnóstico positivo acerca da consolidação do sistema partidário brasileiro.

Fiscalização, controle e legitimidade

Analisando tais diagnósticos e suas conclusões, Carreirão (2014) observou, em texto recente, que é preciso olhar com mais cuidado para um conjunto de indícios que questionam os níveis efetivos de volati-

lidade eleitoral e os padrões de relacionamento entre os partidos – de cuja estabilidade depende propriamente a existência de um sistema partidário –, especialmente, no que se refere, por uma parte, ao papel da disputa eleitoral pela presidência da República para a estruturação do sistema em seus níveis subnacionais (estadual e municipal) e, por outra, ao processo de formação das coalizões governativas, que, a partir de 2003, passou a mostrar indícios de certa dispersão e de instabilidade. Para isso, apoiando-se em autores como Melo e Câmara (2012), Carreirão refaz os testes empíricos apresentados por Braga e por outros autores e, embora aceitando separar, para fins analíticos, as dimensões de competição eleitoral e de enraizamento dos partidos na sociedade, encontra resultados menos otimistas. Em que pese considerar profícua a análise em separado de diferentes dimensões do processo de estruturação do sistema partidário, o que o leva a abandonar concepções críticas de institucionalização do sistema como propostas por Mainwaring e colaboradores, ele encontra, contudo, indícios contraditórios sobre a consolidação de um efetivo sistema de partidos no país.

Mesmo reconhecendo que muitas das dificuldades enfrentadas, atualmente, pelo sistema partidário brasileiro não se constituem em particularidades da realidade local, e aceitando que elas estejam relacionadas com tendências internacionais gerais que também afetam as democracias consolidadas, em particular, as tendências relativas ao chamado desalinhamento dos eleitores em relação às suas identidades partidárias, assim como a preferência dos próprios partidos por atuarem especialmente no processo de formação das coalizões de governo, Carreirão chama a atenção para os efeitos

negativos derivados das limitações do funcionamento do sistema partidário brasileiro para a qualidade da representação, para as funções de fiscalização e controle que cabem aos partidos realizar e para a sua própria legitimidade, que, ele avalia, afeta a das outras instituições democráticas. Nesse sentido, ainda que de forma indireta, suas observações ecoam as análises que há tempos vêm discutindo o quadro de desconfiança de amplos segmentos da população brasileira das instituições democráticas: os partidos políticos são as instituições cujos índices de aceitação são os mais baixos no quadro da atual democracia brasileira, e seus níveis de desconfiança se revelam uma função da avaliação crítica dos cidadãos sobre o seu funcionamento (Moisés, 2005).

Essas análises em conjunto mostram que o sistema partidário brasileiro se caracteriza, de fato, por uma dupla face. Independentemente dos níveis de adesão dos cidadãos aos partidos, eles cumpririam a contento a sua função na arena decisória, mas seriam insuficientemente enraizados na sociedade, identificando um quadro crítico de representação política no Brasil. Enquanto em uma de suas faces os partidos se afastam, por assim dizer, do eleitor e produzem dinâmicas próprias que se realizam na arena legislativa, seja em resposta às iniciativas do Executivo, seja introduzindo iniciativas de leis ou de políticas públicas alternativas, a outra face questiona as causas da fragilidade dos vínculos dos partidos com os cidadãos, trazendo para o centro do debate as expectativas dos eleitores quanto ao funcionamento do sistema político e a dinâmica institucional, social e individual que o circunda; o problema, nesse segundo caso, é frequentemente expresso em termos de um déficit de representação que está na origem

da estranheza e da descrença encontrada entre a maioria dos cidadãos brasileiros em relação aos partidos.

Alguns autores observaram que a conexão entre os eleitores e os partidos enfrenta, com efeito, limites que, constringendo as condições de formação do que tem sido designado como a fixação estrutural do sistema – em realidade, um requisito da sua dupla função de *accountability*, vertical e horizontal –, estimula a migração de parlamentares eleitos por partidos de menor expressão para aqueles que formam a base majoritária de apoio parlamentar de governos, distorcendo o sentido original do voto dados pelos eleitores. Com efeito, a atração dos grandes partidos sobre os parlamentares de pequenos partidos é tanto mais eficaz quanto mais aqueles se constituem em atores responsáveis pela formação das coalizões governativas.

A título de exemplo, cabe lembrar que entre 1983 e 1999, de um total de 2.329 deputados federais, entre titulares e suplentes, 686, ou seja, quase 30%, migraram para outras legendas. Em 1994, mais de 64% dos 513 deputados tinham trocado de partido ao menos uma vez (Nicolau, 1996, Apud Rodrigues, 2002) e, entre 2003 e 2005, 237 parlamentares, estimulados a isso, trocaram de partido, anulando, de certo modo, o sentido originário do voto dado a eles pelos eleitores (Rodrigues, 2002; Lamounier, 2005). A fragilização do sistema partidário tem sido estimulada também pela atuação de governos cujos partidos, não alcançando maioria parlamentar nas eleições legislativas, têm sido levados a formar as coalizões governativas com partidos cujo perfil ideológico e programático discrepa daquele do presidente. Isso já havia acontecido antes, mas a tendência se exacerbou a partir de

2010, com a formação de governos liderados pela presidente Dilma Rousseff.

São esses fatores que justificam que o escopo da análise seja alargado. Para se entender a raiz das insatisfações dos brasileiros com os partidos políticos – algo que se converteu em foco central das manifestações de junho de 2013 –, faz-se necessário olhar para as avaliações e para o comportamento dos eleitores em relação aos partidos que atuam no sistema democrático brasileiro. Esse passo contribui, ainda, para a observação dos condicionantes da avaliação das pessoas sobre os partidos.

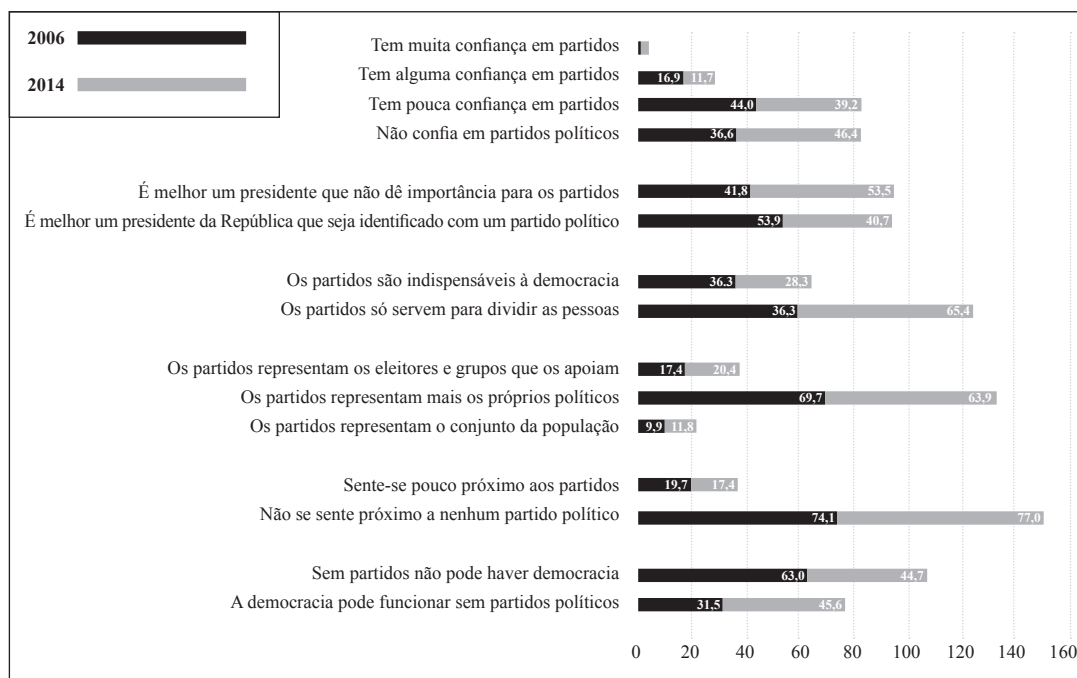
Na seção seguinte são discutidos dados de diferentes fontes relativos à adesão do público aos partidos políticos na América Latina e, principalmente, no Brasil. Os dados dos questionários principais da análise sobre Brasil foram tomados das pesquisas realizadas no âmbito dos projetos temáticos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da USP em 2006 – A Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas – e em 2014 – Brasil 25 Anos de Democracia: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política.

A legitimidade dos partidos políticos no Brasil

Esta seção tem o objetivo de analisar uma das dimensões da institucionalização do sistema partidário relativa à legitimidade dos partidos políticos. Os partidos políticos, como afirma Mainwaring (1999), “são legítimos na medida em que os atores políticos têm para com eles uma atitude afirmativa ou, pelo menos, os consideram como elementos necessários em um regime democrático (p. 69)”.

Em se tratando desse aspecto, o Gráfico 1

GRÁFICO 1: A LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL (2006 E 2014)



Fonte: Banco de Dados do Nupps, 2006 e 2014

apresenta seis indicadores relacionados a questões relativas à adesão aos partidos políticos elaborados a partir dos questionários aplicados em 2006 e 2014. A despeito de todos os indicadores refletirem, em ambos períodos da amostra, um cenário pouco promissor de adesão dos brasileiros aos partidos políticos, verifica-se a ocorrência de um distanciamento ainda maior com relação aos mesmos. Um dos principais indicadores utilizados das pesquisas sobre a legitimidade das instituições políticas – a confiança política – mostra, que, em 2006, 36,6% dos entrevistados afirmaram que não tinham nenhuma confiança nos partidos, e, em 2014, esse valor subiu para mais de 46%. O segundo indicador mostra um aumento do número de entrevistados que apoia a afirmação de que “é melhor um presidente da república que não dê importância aos partidos políticos”, passando de 41,8%, em 2006, para 53,5%, em 2014.

O terceiro indicador questionou a quem os partidos mais representam na opinião dos entrevistados. A maioria indicou que eles “representam mais os próprios políticos”, tendo sido o único indicador a ter apresentado uma queda percentual nos anos da pesquisa, 69,7%, em 2006, e 63,9%, em 2014. Um número muito reduzido de pessoas sente-se, de fato, próximo aos partidos como mostra o quinto indicador, apenas 19,7% em 2006 e ainda menos em 2014. A maioria expressiva dos brasileiros afirma não se sentir próxima a nenhum partido político, 74,1% em 2006 e 77% em 2014.

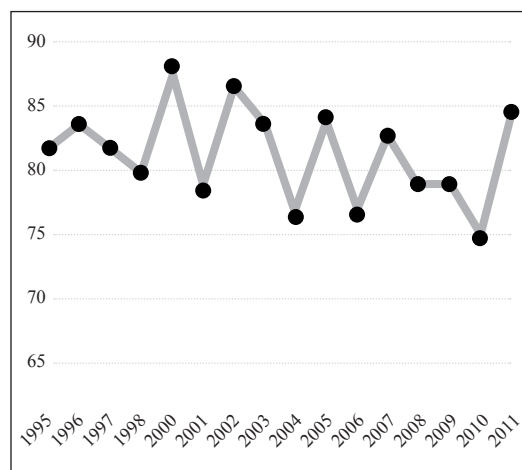
O último indicador a nos oferecer um quadro geral da adesão partidária no Brasil remete-se a outra questão clássica dos estudos sobre a legitimidade das instituições políticas, relativo à importância dos partidos para o funcionamento do regime democrático. É interessante notar que houve uma inversão expressiva de apoio à afirmação de

que “sem partidos não pode haver democracia”. Em 2006, 63% apoiavam a afirmação anterior, contra 31,5% que afirmaram que “a democracia poderia funcionar sem partidos políticos”. Em 2014, por sua vez, a distribuição amostral praticamente partiu-se ao meio, pois, para 44,7% dos entrevistados, sem partidos não há democracia, enquanto 45,6% acreditam que a democracia possa funcionar sem partidos políticos.

O Gráfico 2, a seguir, compara a desconfiança nos partidos políticos na América Latina a partir de dados do Latinobarômetro de 2011. Nesse ano, o Brasil é o terceiro país no ranking da amostra com o maior índice de desconfiança partidária. Nesse caso, 84,2% dos entrevistados indicaram que apresentam “pouca ou nenhuma” confiança nos partidos políticos. O gráfico apresenta a somatória dessas afirmativas. É notável a disseminação de uma desconfiança generalizada nos partidos políticos em todos os países. A esse respeito cabe mencionar que as quedas de confiança política são um fenômeno generalizado no mundo, tal como demonstraram os diversos trabalhos reunidos no livro de Norris (1999).

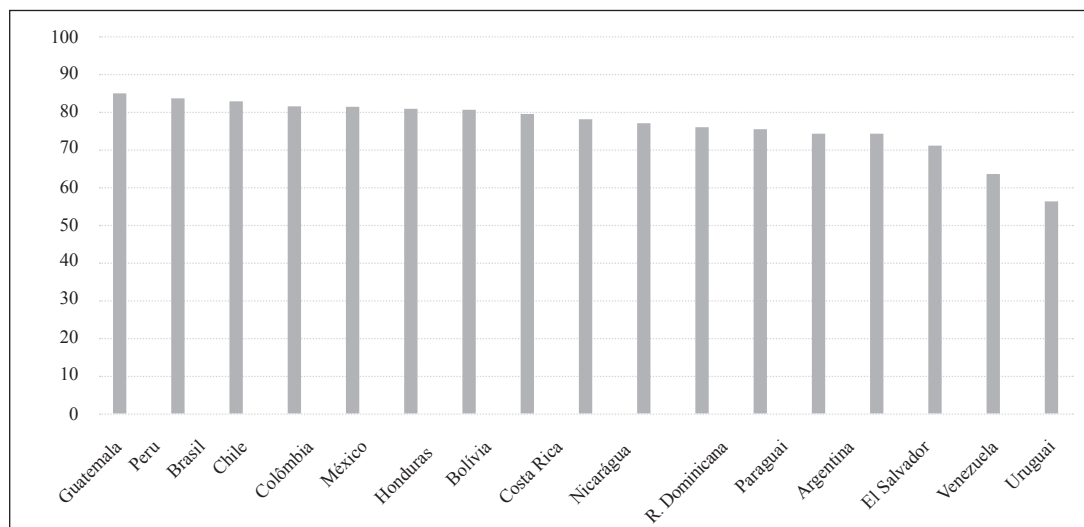
Mas, como o foco deste artigo é o caso do Brasil, cabe observar a evolução da desconfiança nos últimos 16 anos (Gráfico 3). De modo geral, a desconfiança é bastante alta em todo o período, tendo apresentado picos nos anos 2000 (88%) e 2002 (87%), e uma tendência de queda no período seguinte até 2004 (77%). Em 2005, cresce para 84%, e outra tendência de queda pode ser constatada entre 2008 e 2010. Em 2011, contudo, a desconfiança novamente atinge o patamar de 85%.

GRÁFICO 3: DESCONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS – BRASIL (1995-2011) – EM %



Fonte: Latinobarômetro, 1995-2011

GRÁFICO 2: DESCONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA AMÉRICA LATINA (2011) – EM %



Fonte: Latinobarômetro, 2011

O número efetivo de partidos

Na literatura sobre a legitimidade das instituições políticas, é comum a discussão em torno da relação entre número efetivo de partidos e a sua relação com o descontentamento do eleitor dos mesmos, pois em regiões onde a fragmentação partidária é acentuada, mais difícil se torna para os cidadãos utilizar as eleições como uma oportunidade para “kick the rascals out”, no contexto de insatisfação com as instituições políticas em geral (Powell, 1988; cf.: Norris, 1999, p.224) e com os partidos políticos em particular. Assim, uma grande oferta de partidos políticos é vista como um entrave à formação de laços partidários entre eleitores. Os dados da Tabela 1 mostram que, comparado a outros países da América Latina, o Brasil, de fato, apresenta um dos sistemas partidários mais fragmentados da região e do mundo. Dentre os países da América Latina, o Brasil é o país com o maior número de partidos efetivos, tanto na arena eleitoral (Enep) como na arena decisória (Enpp).

TABELA 1: NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS NA AMÉRICA LATINA

	ENEP (eleitoral)	ENPP (Congresso)
Brasil (2010)	11,21	10,36
Colômbia (2014)	7,36	5,69
Chile (2013)	7,32	5,64
Guatemala (2011)	6,4	4,14
Peru (2011)	5,71	3,97
Costa Rica (2010)	4,78	3,9
Paraguai (2013)	2,39	3,76
Panamá (2014)	3,83	3,01
México (2012)	3,16	2,8
Argentina (2011)	3,67	2,7
El Salvador (2012)	3,33	3,19
Uruguai (2009)	2,75	2,65
Honduras (2009)	2,46	2,3
Venezuela (2010)	2,19	1,97
Nicarágua (2011)	2,11	1,8
R. Dominicana (2010)	2,11	2,01
Bolívia (2009)	2,06	1,85

Fonte: Trinity College Dublin

A evolução do número efetivo de partidos apenas cresceu no Brasil durante toda a fase democrática como mostra o Gráfico 4 – *na página seguinte* – (e cujo cálculo foi realizado apenas para número efetivo no Congresso). O ano de 2014 é evidentemente o ano em que o número efetivo de partidos e a fragmentação atingiram seu pico. São observadas 28 siglas na composição do Congresso e 13,2 partidos efetivos.

Governo e oposição

Outro fator que tem se mostrado relevante para a literatura recente sobre a institucionalização dos partidos políticos diz respeito ao surgimento de novas clivagens políticas, as quais estariam menos relacionadas ao posicionamento ideológico de esquerda e direita, com relação ao comportamento dos parlamentares e mais envolvida com a estruturação de disputas entre governo e oposição (Zuco, 2011). A fim de testar essa hipótese na arena eleitoral, foram utilizados dados agregados do Latinobarômetro para avaliar seu impacto na desconfiança dos partidos políticos.

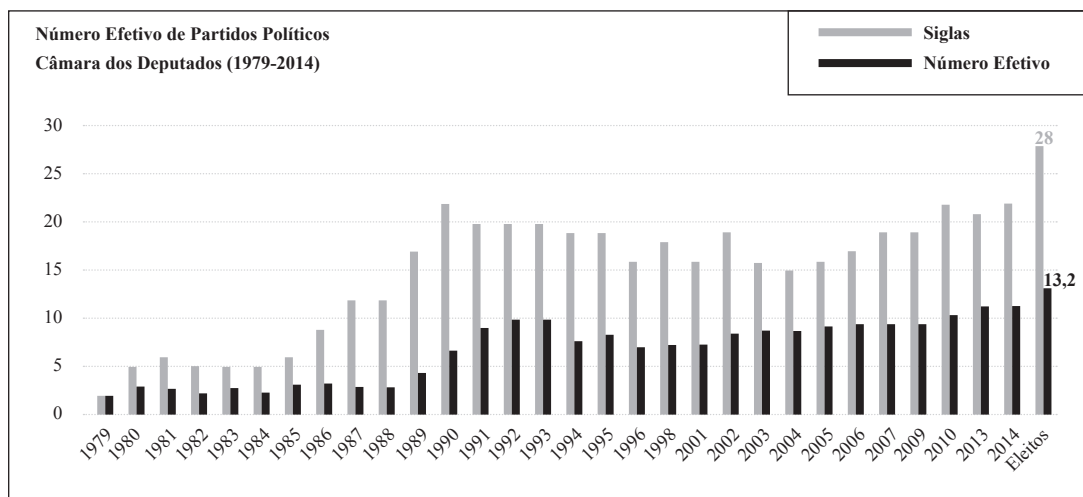
Modelos da desconfiança dos partidos políticos

A Tabela 2 analisa o impacto de três dimensões, em nível agregado, sobre a desconfiança

TABELA 2: MODELO DE REGRESSÃO OLS DE FATORES ASSOCIADOS À DESCONFIANÇA

	B
Não é próximo a partido	0.33*
Identifica-se com partido da oposição	0.34*
Número efetivo de partidos (Enep)	1.40*
_cons	4.73*
Number of observações	17
F(3, 13)	5.48
Prob > F	0.01
R-squared	0.56
Adj R-squared	0.46
Root MSE	5.56
* p< 0.05 **p<0.01	

GRÁFICO 4: MULTIPARTIDARISMO E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL



fiança dos partidos políticos. São elas: a proximidade aos partidos políticos, mensurada pela questão: “você se sente próximo a algum partido político?” A segunda dimensão refere-se à identificação com o (s) partido (s) da oposição, entre aqueles que mencionaram, na questão anterior, que se identificam com algum partido político. A terceira dimensão remete-se ao número efetivo de partidos na arena eleitoral (Enep), tal como apresentados na Tabela 1. De acordo com o modelo, pode-se verificar que o distanciamento partidário ($\beta = 0,33$), a identificação com a oposição ($\beta = 0,34$) e o número efetivo de partidos ($\beta = 1,40$) são variáveis que impactam na ocorrência da desconfiança em nível agregado ($p < 0.05$).

Finalmente, os dados da Tabela 3 (*na pág. seguinte*) apresentam modelos individuais de regressão logit – elaborados a partir dos questionários das pesquisas de 2006 e 2014 – para explicar a desconfiança em função de quatro dimensões importantes para a análise proposta aqui: a proximidade partidária, a percepção da corrupção, a escolaridade e a faixa etária. A identificação partidária foi analisada por meio de análise de cor-

respondência em função de sua natureza complementar à questão sobre proximidade partidária (variável indicadora do modelo).

Assim, de acordo com os resultados dos modelos, os indivíduos que afirmaram não serem próximos a partidos políticos ($OR = 1,768$) e que percebem que a corrupção no governo Lula manteve-se igual ($OR = 1,422$) ou aumentou ($OR = 1,556$), têm mais chance de desconfiar dos partidos tanto no ano de 2006 como em 2014. Com relação às variáveis sociodemográficas, são os indivíduos mais jovens e com maior escolaridade que tendem a confiar menos nos partidos políticos. No ano de 2006, indivíduos com escolaridade média, completa e incompleta ($OR = 1,426$), e com idade entre 16 e 24 anos ($OR = 1,462$) e entre 25 e 34 anos ($OR = 2,115$) traduzem variáveis que permanecem significantes quando são colocadas em conjunto no modelo 4, aumentando a chance de ocorrência da desconfiança. No ano de 2014, entretanto, indivíduos que têm nível superior de formação (completo e incompleto) são aqueles que aumentam a chance de ocorrência da desconfiança nos partidos políticos ($OR = 1,740$), enquanto a idade não possui significância no modelo 4.

TABELA 3: MODELOS INDIVIDUAIS DE REGRESSÃO LOGIT PARA A DESCONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL (2006 E 2014)

Ano do Survey : 2006	modelo 1			modelo 2			modelo 3			modelo 4		
	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)
Constante	1,040	**	2,856	,753	**	2,124	,497	**	1,644	,283		1,327
proximidade partidária												
não é próximo a partidos	,555	**	1,742	,526	**	1,693	,554	**	1,739	,570	**	1,768
corrupção												
a corrupção no governo Lula está igual (2006)				,406	*	1,500	,359	*	1,432	,352	*	1,422
a corrupção no governo Lula aumentou (2006)				,502	**	1,652	,449	**	1,566	,442	**	1,556
escolaridade												
ensino fundamental (antigo ginásio)							,287	*	1,333	,157		1,170
ensino médio (antigo colegial)							,572	**	1,771	,355	*	1,426
superior (completo/incompleto)							,480	*	1,616	,299		1,349
faixa etária												
16-24 anos										,380	*	1,462
25-34 anos										,749	**	2,115
35-44 anos										,231		1,259
45-59 anos										,151		1,163
N	1985			1941			1941			1941		
X²	19,729 **			35,831 **			51,771 **			67,139 **		
_2 Log pseudo-likelihood	1915,930			1846,485			1830,545			1815,177		
R² Cox & Snell	,010			,018			,026			,034		
R² Nagelkerke	,016			,029			,042			,055		
Ano do Survey : 2014	modelo 1			modelo 2			modelo 3			modelo 4		
	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)
Constante	1,372	**	3,944	,780	**	2,181	,666	**	1,946	,575	*	1,777
proximidade partidária												
não é próximo a partidos	,454	**	1,575	,411	**	1,508	,417	**	1,518	,422	**	1,525
corrupção												
a corrupção no governo Dilma está igual (2014)				,743	**	2,102	,734	**	2,083	,734	**	2,084
a corrupção no governo Dilma aumentou (2014)				1,224	**	3,402	1,215	**	3,371	1,221	**	3,389
escolaridade ^a												
ensino fundamental (antigo primário)							,202		1,224	,273		1,314
superior (completo/incompleto)							,544	*	1,722	,554	**	1,740
faixa etária												
16-24 anos										,128		1,137
25-34 anos										,155		1,168
35-44 anos										,227		1,255
45-59 anos										-,121		,886
N	1976			1905			1613			1905		
X²	10,119 **			67,701 **			75,542 **			79,246 **		
_2 Log pseudo-likelihood	1679,731			1564,344			1556,502			1552,799		
R² Cox & Snell	,005			,035			,039			,041		
R² Nagelkerke	,009			,061			,068			,071		

** $p < 0.01$ * $p < 0.05$

^a Verificou-se interação entre ensino fundamental (ginásio) e ensino médio no ano de 2014, por isso, o ensino fundamental (primário) e ensino superior (completo/incompleto) foram analisados com relação à interação mencionada.

Para finalizar, foi testado, em seguida, em que medida a identificação com um partido específico poderia estar relacionada à desconfiança política. Para isso, foi realizada uma análise descritiva por meio da elaboração de gráficos de correspondência para o ano de 2006 e 2014. Primeiramente, a Tabela 4, a seguir, indica que houve perda de identificação partidária para os anos de análise quanto a maior parte dos partidos, incluindo aí o PT, PSDB e PMDB. O PSOL manteve o

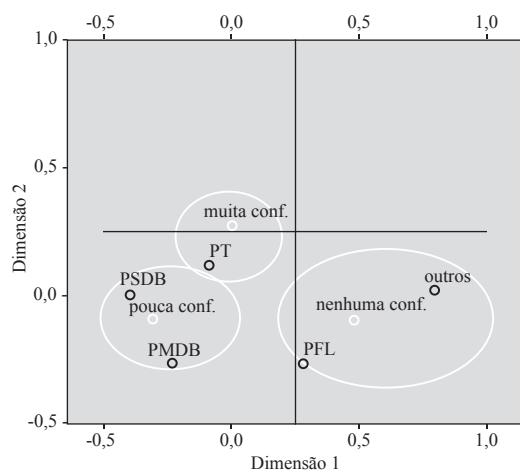
patamar de nove indivíduos na amostra, e o PV ganhou 20 indivíduos em 2014.

Os Gráficos 5 e 6 a seguir, elaborados a partir de uma Análise de Correspondência, permitem afirmar que tanto em 2006 como em 2014 a desconfiança (a soma de nenhuma confiança com pouca confiança) é maior entre indivíduos que se identificam com partidos que têm menor apoio na amostra (PSB, PTB, PP, PDT, PSOL, PCdoB, PPS, PSD, PRB, PL e PDS). Em 2006, indivíduos que

TABELA 4: QUAL O PARTIDO QUE MELHOR REPRESENTA A MANEIRA COMO VOCÊ PENSA?

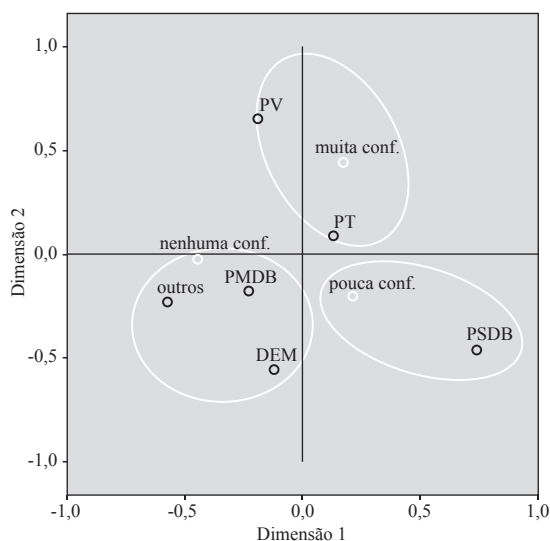
Partido	2006	2014	Dif. Valid.
PSB	6	3	-3
DEM / PFL	42	7	-35
PSDB	43	20	-23
PMDB	80	53	-27
PTB	10	5	-5
PP	4	1	-3
PDT	11	3	-8
PSOL	9	9	0
PC do B	4	1	-3
PV	4	24	20
PR (união entre PRONA e PL)	-	0	-
PT	261	170	-91
PPS	4	4	0
PSD	-	2	-
PRB	-	-	-
PL	4	-	-
PDS	-	1	-
Não sabe	2	5	3
Não respondeu	-	2	-
Recusa	-	0	-
Missing / NSA	1495	1511	
Total	2004	1816	

GRÁFICO 5: REPRESENTAÇÃO DAS CATEGORIAS DE GRUPOS QUE SE IDENTIFICAM COM OS PARTIDOS E CONFIANÇA PARTIDÁRIA (2006)



apoiavam o PFL tendiam a partilhar com os anteriores mais desconfiança partidária. Já em 2014, são os apoiadores do DEM e do PMDB que tendem a desconfiar mais dos partidos políticos. Apoiadores do PSDB dividem uma confiança moderada nos partidos

GRÁFICO 6: REPRESENTAÇÃO DAS CATEGORIAS DE GRUPOS QUE SE IDENTIFICAM COM OS PARTIDOS E CONFIANÇA PARTIDÁRIA (2014)



políticos nos dois anos da pesquisa, enquanto os indivíduos que se identificam com o PT (em 2006) e com o PT e o PV (em 2014) são aqueles que mais confiam nos partidos políticos (apresentam muita e alguma confiança).

Discussão

Este artigo discutiu os avanços recentes da literatura sobre a institucionalização e a consolidação do sistema partidário no Brasil, mas, em vez de permanecer nos marcos usuais do debate – que trata dos condicionantes institucionais do chamado presidencialismo de coalizão para o funcionamento dos partidos na arena decisória –, propôs incluir nos modelos de análise os fatores que podem explicar os obstáculos ao enraizamento dos partidos na sociedade. A premissa teórica desse passo é a noção de que a efetividade do princípio de representação, ou seja, do desempenho dos partidos na arena eleitoral, pode influir sobre a sua própria efi-

cácia na arena decisória. Representação e decisão política são vistos, portanto, no âmbito da abordagem da qualidade da democracia, como dimensões conexas e como duas funções fundamentais do próprio funcionamento do regime democrático.

A análise descritiva mostrou, em primeiro lugar, que a maioria dos indicadores de proximidade dos cidadãos com os partidos, bem como de sua identificação com os mesmos, vem diminuindo em anos recentes, em especial nos anos das pesquisas nacionais realizadas pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP em 2006 e 2014. O Brasil está em uma posição de destaque na comparação com outros países da América Latina, e é notável que aqui a maioria dos entrevistados considera que os partidos, em vez de representarem a sociedade, estão mais voltados para a realização dos interesses dos próprios políticos, ou seja, dos seus dirigentes. A análise não tratou do processo de oligarquização que envolve uma boa parte das siglas registradas no TSE, o que poderia ajudar a explicar aspectos do seu distanciamento dos eleitores, mas apontou fatores que podem ajudar a entender, por exemplo, o impulso antipartido, que esteve presente nas manifestações populares de 2013.

Contudo, o passo mais importante da análise apresentada neste artigo se refere aos fatores que ajudam a explicar as altas taxas de desconfiança dos cidadãos dos partidos políticos – algo, portanto, que representa um mapa cognitivo capaz de ajudar a explicar precisamente a ausência de enraizamento dos partidos na sociedade brasileira. Os indivíduos que não se sentem próximos dos partidos e aqueles que avaliam que a corrupção aumentou em anos recentes estão entre os que menos confiam nos partidos. A questão é importante porque aponta, ao mesmo tempo,

para duas dimensões importantes do problema: por uma parte, mostra que as instituições políticas que têm o monopólio legal da representação não logram ganhar a atenção permanente de um grande contingente de cidadãos brasileiros; por outra, indica que a ocorrência de um fenômeno que por sua natureza questiona a própria dimensão republicana dos partidos, ou seja, a apropriação indevida e ilegal de recursos públicos, seja para fins privados, seja para assegurar a conquista ou permanência de partidos no poder, solapa a legitimidade dos partidos como meios de representação. Esses fatores ajudam a explicar, aliás, o preocupante crescimento da proporção de brasileiros que acham que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos: em 2014, essa taxa chegou quase a 50% dos entrevistados.

Maioria não se sente representada pelos partidos

Mas, os modelos de regressão também apontaram para o fato de que os mais jovens e os detentores de níveis mais altos de escolaridade estão entre os que mais desconfiam dos partidos. Isso sugere que, a exemplo de outros países democráticos, está se formando no país uma camada de cidadãos críticos que, em que pesem serem amplamente favoráveis ao regime democrático, são cada vez mais críticos do seu funcionamento. De certo modo, as manifestações de junho de 2013 tinham demonstrado isso de forma empírica e dramática.

Em uma palavra, o Brasil tem um número crescente de partidos nominais e também efetivos – um dos maiores na América Latina –, mas isso não parece indicar que a grande maioria dos eleitores se sente representada por eles. Embora os grandes partidos assegu-

rem as condições necessárias para que as coalizões governativas governem na arena decisória, na arena que se refere à conexão dos partidos com as forças da sociedade – e, dessa forma, com as suas preferências – o quadro mostra um cenário de déficit democrático. O déficit transparece, por exemplo, no fato de que enquanto partidos como o PT, o PSDB e o PMDB tenham o seu papel parcialmente reconhecido pelos eleitores, os entrevistados que se identificam com os pequenos partidos são os que mais desconfiam das agremiações. Esse déficit compromete a qualidade do regime no curto prazo, na medida em que muitos eleitores não se percebem no

centro de suas atividades, mas a sua continuidade no tempo pode levar ao solapamento da legitimidade de uma das mais importantes instituições da democracia. Por essa razão, ainda que parciais, os dados incluídos na análise apresentada apontam, ainda que de modo indireto, para uma questão importante do debate da reforma política: o sistema brasileiro de representação política convive mal com um cenário de um número tão grande de partidos nominais e efetivos, e isso sugere que faz sentido reabrir o debate em torno da necessidade de uma cláusula de barreira para o funcionamento dos partidos se se quiser aperfeiçoar o sistema partidário brasileiro.

Bibliografia:

- ABRANCHES, Sérgio H. H. de.** Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados, 31 (1): 5-38, 1988.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano.** The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil. Party Politics, 7 (2): 213-234, 2001.
- BAQUERO, Marcelo; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de.** A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In. BAQUERO, Marcelo (Org). Condições da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 11-39, 1996.
- BAQUERO, Marcelo.** A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BORBA, Julian.** Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro, Revista Opinião. Publica, 11 (1):147-168, 2005.
- BRAGA, Maria do Socorro.** Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados – Revista Brasileira de Ciência Política, (4): 43-73, 2010.
- CARNEIRO, Gabriela de Oliveira.** Consenso e representação na democracia: uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada, in O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo / José Álvaro Moisés (org.). – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 33-60, 2014.
- CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'alva Gil.** Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). Dados, 47 (1): 131-168, 2004.
- CARREIRÃO, Yan de Souza.** O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. Revista Brasileira de Ciência Política, nº14. Brasília, maio – agosto: 255-295, 2014.

- CINTRA, Antônio Octávio.** Sistema Eleitoral. In: Anastásia, Fátima; Avritzer, Leonardo (orgs). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- DOWNS, Anthony.** An Economic Theory of Political Action in a Democracy, *Journal of Political Economy*, 65 (2): 135-150, 1957. Chicago: The University of Chicago Press.
- DOWNS, Anthony.** Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: EDUSP, p. 25-116, 1999.
- KINZO, Maria D'alva Gil.** Radiografia do quadro partidário brasileiro. Fundação Konrad-adenauer-stiftung, Centro de Estudos, 1993.
- KINZO, Maria D'Alva.** Os partidos no eleitorado: percepções políticas e laços partidários. In Kinzo e Braga (Orgs), Eleitores e representação partidária no Brasil. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.
- KINZO, Maria D'Alva Gil.** Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 (57): 65-81, 2005.
- LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel.** Partidos Políticos e Consolidação Democrática - O Caso Brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LAMOUNIER, Bolívar.** Da Independência a Lula, São Paulo: Augurium, 2005.
- LIMA Jr., Olavo Brasil.** Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal Regional (1945/64). Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- LIMONGI, Fernando M. P. e FIGUEIREDO, Argelina.** Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, 44: 81-106, 1988.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano.** Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários Após a Terceira Onda de Democratização. *Opinião Pública* 11(2): 249-86, 2005.
- MAINWARING, Scott.** Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott, and ZOCO, Edurne.** Political Sequences and Stabilization of Inter-party Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. *Party Politics* 13 (2): 155-78, 2007.
- MAIR, Peter.** Party system change: approaches and interpretations. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- MANIN, Bernard.** As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10 (29): 5-34, 1995.
- MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael.** Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 55 (1): 71 a 117, 2012.
- MENEGUELLO, Rachel.** Electoral behaviour in Brazil: The 1994 presidential elections. *International Social Science Journal* 47: 627-642, 1995.

- MENEGUELLO, Rachel.** Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997). São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MOISÉS, José Álvaro.** A Desconfiança nas Instituições Democráticas. *Opinião Pública* 11(1): 33-63, 2005.
- MOISÉS, Jose Alvaro e CARNEIRO, Gabriela de Oliveira.** Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil. *Revista Opinião Pública*, 14 (1): 1-42, 2008.
- NICOLAU, Jairo.** Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- NORRIS, Pippa.** *Critical Citizens*. New York: Oxford University Press, 1999.
- PANEBIANCO, Angelo.** *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo.** Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 46 (4): 735-71, 2003.
- POWELL, Jr.** Constitutional Design and Citizen Electoral Control, *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2): 107-30, 1989.
- ROBERTS, Kenneth M; WIBBELS, Erik.** Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *The American Political Science Review* 93 (3): 575-90, 1999.
- RODRIGUES, L. M. Partidos, Ideologia e Composição Social.** Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados: São Paulo, Edusp, 2002.
- SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew W. Soberg,** “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics* 15(1): 33-60, Sage Publications, London, Thousand Oaks, CA, N. Delhi, 2003.
- SANTOS, Fabiano.** Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, 45(2): 237–64, 2002.
- SANTOS, Fabiano.** O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj, 2003.
- SARTORI, Giovanni.** Nem Presidencialismo, nem Parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, 35: 3 -14, 1993.
- SCHMITTER, Philippe.** Parties Are Not What They Once Were. In: **DIAMOND, Larry & GUNTHER, Richard (eds.)**. *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- ZUCCO, Cesar.** Esquerda, Direita e Governo: A Ideologia dos Partidos Políticos Brasileiros, in T. Power e C. Zucco (orgs.), *O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

2014 e o Futuro do PT: Novas Eleições Críticas?

.....

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

O pleito de 2014 ocorreu em um cenário político consideravelmente modificado em relação ao de quatro anos antes, quando o presidente Lula, no auge de sua popularidade, elegeu com facilidade Dilma Rousseff e ajudou na vitória de um bom número de parlamentares e governadores petistas. Desta feita, a candidata à reeleição teve de lidar com uma situação política bem menos confortável do que aquela que lhe catapultou do quase anonimato eleitoral à Presidência da República.

Essa mudança de ambiente, bem como as suas consequências pós-eleitorais, só podem ser compreendidas satisfatoriamente se considerarmos o terremoto sociopolítico que foram as manifestações deflagradas em junho de 2013. Elas tiveram um impacto avassalador sobre a popularidade presidencial, que despencou. Segundo o Datafolha, o governo era avaliado como ótimo ou bom por 65% dos brasileiros em janeiro de 2013, enquanto apenas 7% o avaliavam como ruim ou péssimo. No início de junho, esses números pioraram um pouco, mas continuavam muito bons: foram para 57% e 9%,

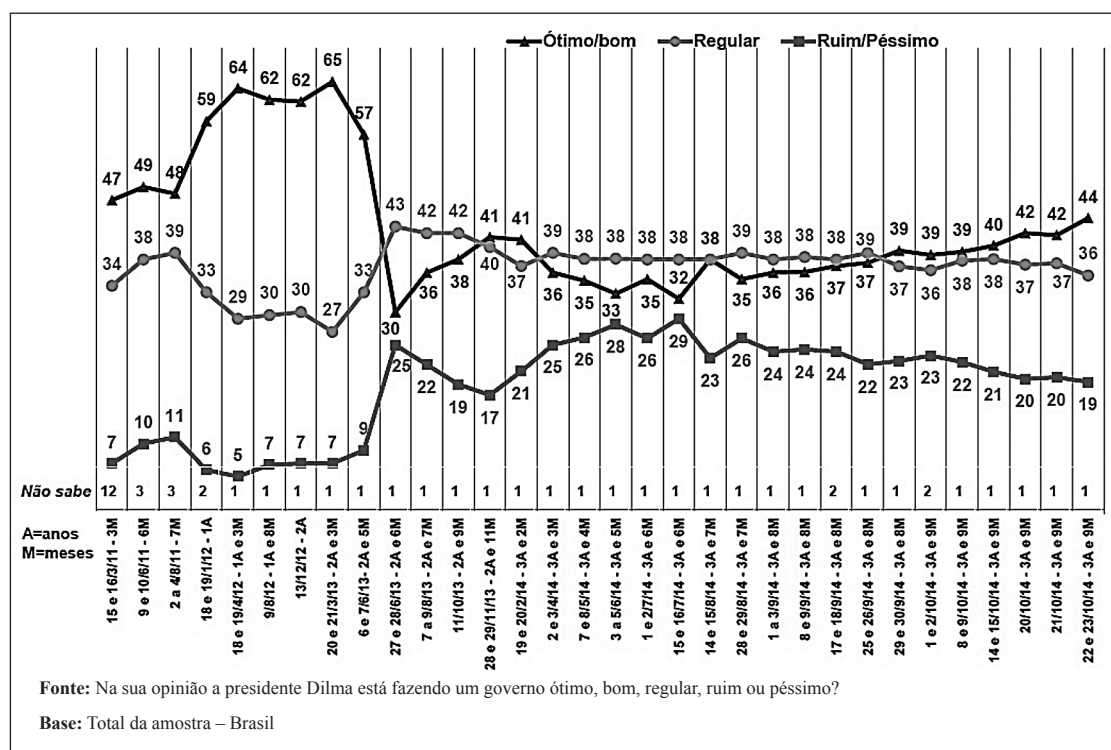
.....
CLÁUDIO GONÇALVES COUTO é cientista político, professor adjunto do Departamento de Gestão Pública da FGV-Eaesp, pesquisador I-D do CNPq e secretário-executivo da AN-POCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais).

respectivamente. Porém, ao final desse mesmo mês o impacto das manifestações ficou evidente: 30% de bom e ótimo (menos da metade de seis meses antes) e 25% de ruim e péssimo (uma avaliação negativa três vezes e meia maior) (<http://datafolha.folha.uol.com.br/>).

Apesar de uma boa recuperação na virada do ano, quando chegou aos 41% de ótimo/bom e ficou entre 17% e 21% de ruim péssimo, logo a avaliação do governo voltou a piorar e só foi recuperada durante a campanha eleitoral, com o governo atingindo, às vésperas do segundo turno, 44% de aprovação e 19% de reprovação (ver a Figura 1).

Iniciados nas primeiras semanas de agosto, os programas do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) contribuíram claramente para uma lenta, porém persistente, recuperação da imagem governamental. Inegavelmente, os programas na TV e no rádio foram eficazes como uma contrapropaganda governamental, diante da debacle causada pelas jornadas juninas e por anos seguidos de cobertura midiática desfavorável, como demonstrado nos levantamentos do Manchetômetro (<http://www.manchetometro.com.br/>). Na última pesquisa Datafolha antes do início do HGPE, a diferença entre a avaliação positiva e a negativa era de apenas +9%; às vés-

FIGURA 1. PESQUISAS DATAFOLHA SOBRE A POPULARIDADE DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF



Fonte: Datafolha. Intenção de voto para presidente da República. 2º Turno. 22 e 23/10/2014. Disponível em www.datafolha.com.br.

peras do segundo turno, ela havia aumentado substancialmente, para +25%. Esse foi um fator decisivo para que Dilma Rousseff reforçasse sua competitividade nas eleições presidenciais.

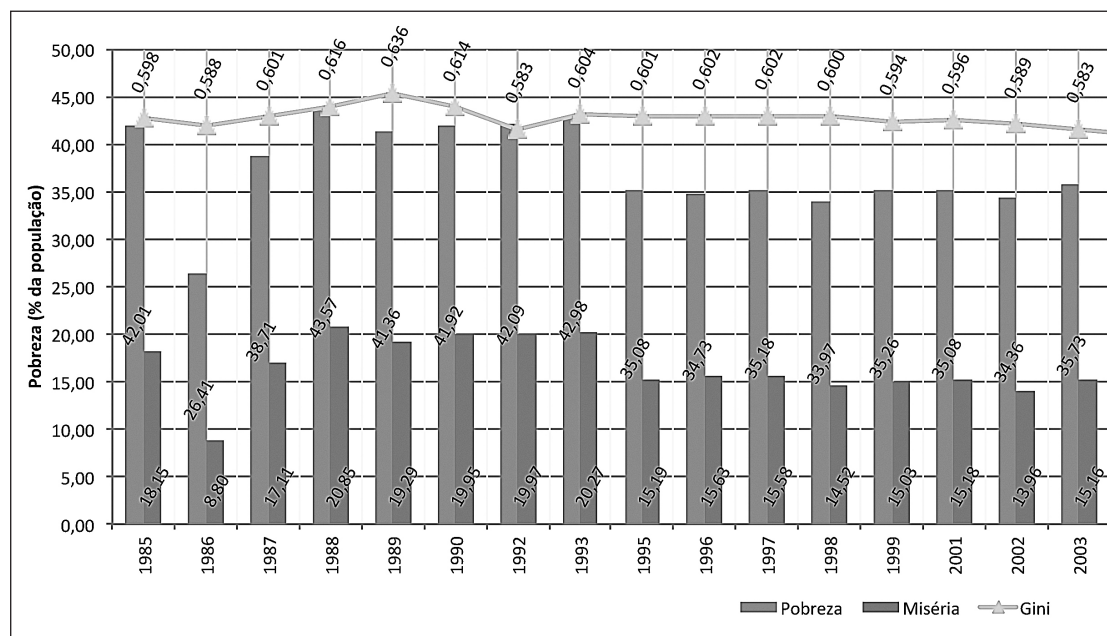
Movimentação na sociedade brasileira

Note-se, porém, que como todo terremoto, o abalo das jornadas juninas não pode ser explicado pelo balanço da superfície, mas pela movimentação das camadas subjacentes – sua causa real. E profundas movimentações ocorreram nas fundações da sociedade brasileira nos últimos 25 ou 30 anos, em boa medida graças à atuação e a transformações do Estado brasileiro nesse período. A Constituição de 1988 lançou as bases institucionais não apenas de nosso regime democrático – concluindo o processo

de ampliação da participação eleitoral efetuado ainda durante o regime militar (Santos, 1985) – como de um estado de bem-estar social orientado para a universalização de algumas políticas (como saúde, educação e previdência) (Pessôa, 2014). Fixado esse patamar, ficou claro para o conjunto dos cidadãos que o acesso a certos serviços sociais tornou-se um direito inquestionável, restando, porém, irresolvida a questão de sua qualidade – algo que Renato Janine Ribeiro tem definido como se constituindo numa “quarta agenda democrática” (Ribeiro, 2014), que ganhou corpo nas jornadas juninas, quando se pediam serviços públicos “padrão Fifa”.

Se a derrubada do regime autoritário foi a primeira das agendas democráticas a que alude Ribeiro, a segunda foi o combate à alta inflação. Tema mais candente durante

FIGURA 2. PROBREZA, MISÉRIA E DESIGUALDADE (1985-2013)



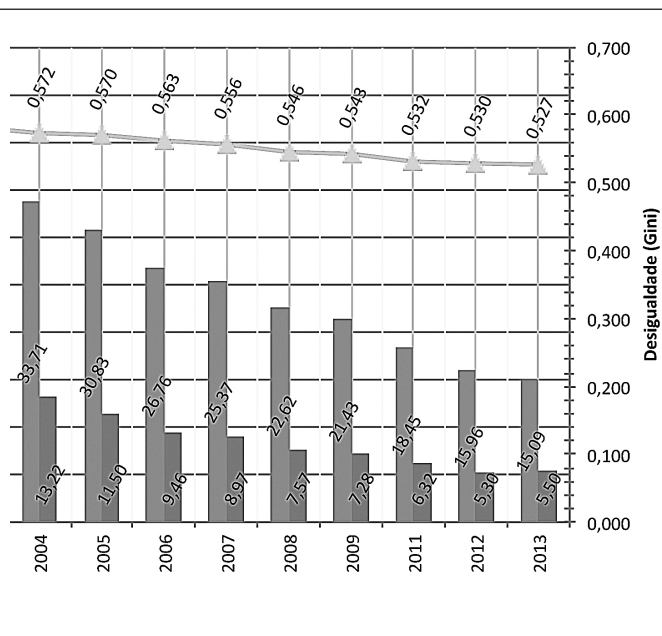
os anos 80 e 90 do século passado, foi decisivo em ao menos quatro ciclos eleitorais: o de 1986, na esteira do efêmero sucesso do Plano Cruzado, quando garantiu ao PMDB uma acachapante vitória para o Congresso Constituinte e os governos estaduais; o de 1989, quando Fernando Collor se elegeu alegando ter na agulha uma única bala para matar o tigre inflacionário (a qual se revelou um tiro n'água); o de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito com base no sucesso – desta vez consistente – de mais um plano anti-inflacionário: o Real; e, finalmente, o de 1998, quando FHC foi reeleito como a garantia de que a tão almejada estabilidade monetária seria preservada.

Estruturadas as bases da estabilidade da moeda e da modernização liberal do Estado brasileiro pelo governo tucano, abriu-se espaço para um aprofundamento da agenda de inclusão social proclamada pela Constituição de 1988, porém, levada a cabo apenas parcialmente. Afinal, mesmo estipulando-se cer-

tas políticas sociais como direitos assegurados e procedendo-se à sua institucionalização (como por meio das normas básicas do Sistema Único de Saúde, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e da Lei Orgânica da Assistência Social), ainda restavam por atacar os históricos e gritantes problemas da pobreza e da desigualdade no país. Foi essa a agenda preferencial dos governos petistas, em especial os dois de Lula. De fato, as gestões do PT foram bem-sucedidas na consecução dessa política, como se nota pela marcante redução da pobreza e da extrema pobreza (miséria) a partir de 2003. A desigualdade também caiu de forma significativa, porém, em intensidade menor (*Figura 2*).

Crescimento da “classe C”

Outra transformação crucial desses anos, relacionada às políticas redistributivas, foi o substancial crescimento da assim chamada “classe C” – essa camada



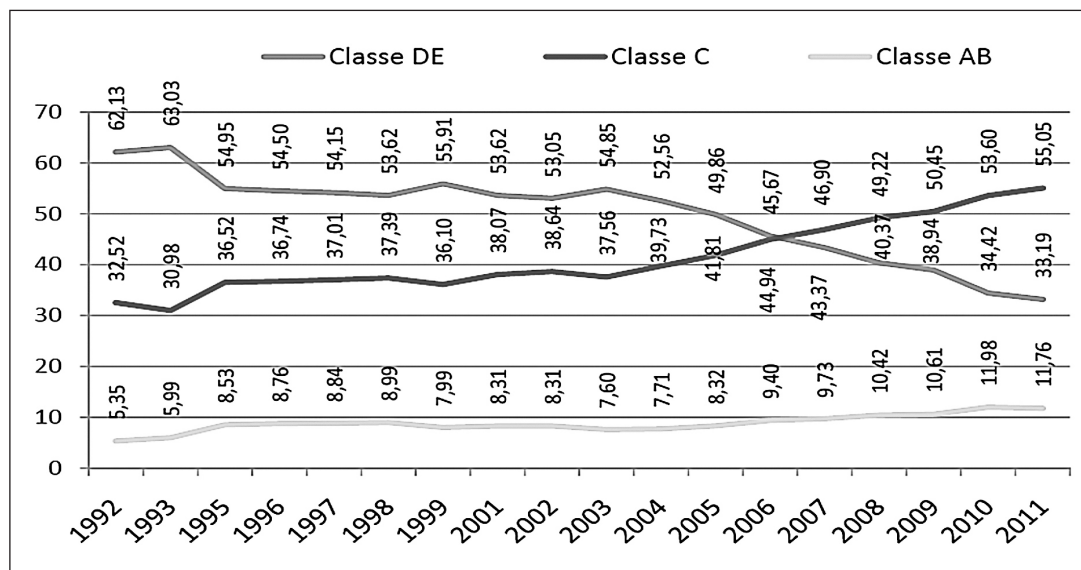
Fonte: PNAD (IBGE). Ipeadata. <http://www.ipeadata.gov.br/>

situada a meio caminho entre os pobres e os segmentos a que se pode com propriedade denominar “classes médias”. Os estudos de Neri (2011) mostram a grande transformação sofrida pela sociedade brasileira quanto a esse aspecto. Ao se constituir no segmen-

to majoritário da população brasileira (e, ipso facto, do eleitorado), esse estrato social eleva a incerteza das disputas eleitorais, pois se mostra muito menos fiel a qualquer partido ou liderança do que as camadas situadas abaixo ou acima dele, economicamente. Isso foi evidenciado durante as eleições de 2014 no comportamento desse eleitorado no primeiro turno. Enquanto os mais pobres se mantiveram solidamente fiéis a Dilma e os mais ricos sustentaram Aécio – apesar de um breve flerte com Marina –, os eleitores da “classe C” oscilaram de forma volátil entre os três principais candidatos (*como se vê na Figura 4, na pág. seguinte*). Por isto, pode-se dizer que foi, sobretudo, entre eles que a eleição se decidiu; eles se constituíram, de certa forma, em nossos “swing voters” na eleição presidencial.

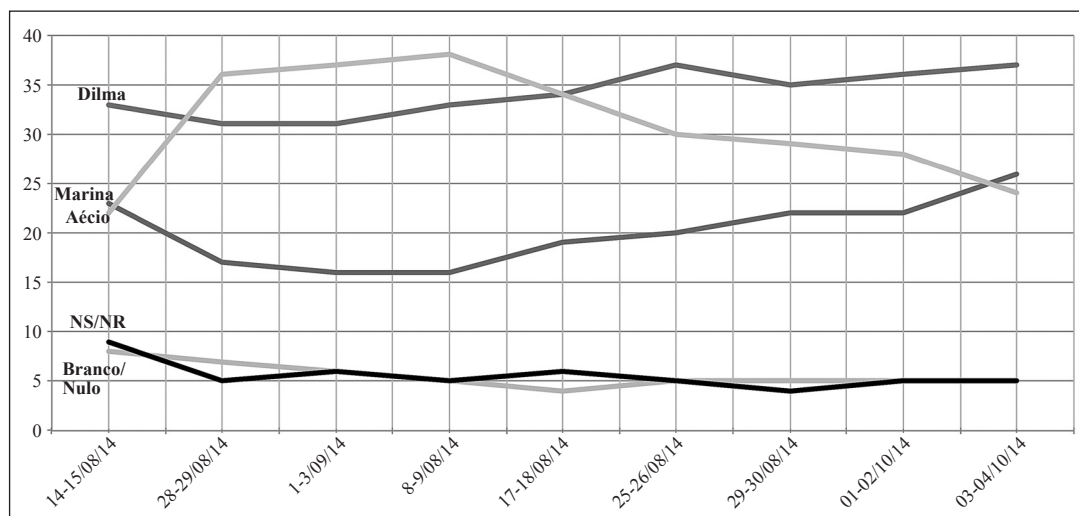
Os emergentes da “classe C”, supostamente grandes beneficiários das políticas redistributivas dos anos Lula, mostraram-se bem menos propensos a apoiar o governo petista do que os das classes D/E, pois

FIGURA 3 - AUMENTO DA “CLASSE C” – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE CLASSES ECONÔMICAS



Fonte: Neri, 2011

FIGURA 3 - AUMENTO DA “CLASSE C” – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE CLASSES ECONÔMICA



Fonte: Datafolha. Intenção de voto para presidente da República. 1º Turno. 03 e 04/10/2014. Disponível em www.datafolha.com.br

enxergam menos no governo e mais em seus próprios méritos a causa de sua ascensão, como apontou uma pesquisa conduzida pelo instituto Datapopular (O Globo, 22/10/2014). Segundo esse levantamento, apenas 9% atribuem à ação do governo sua ascensão social. Trata-se de um segmento que, embora tenha emergido na escala do consumo, ainda é um usuário intensivo de serviços públicos como os de saúde e educação – o que fica patente em suas preocupações. Ainda de acordo com o levantamento do Datapopular, para 65% dos membros da classe C, a saúde pública era o principal problema do país. Por outro lado, logo em seguida apareciam os políticos (a corrupção), a violência e a inflação (com percentuais entre 63% e 59%).

Assim, se tem cativado os mais pobres, o PT vê erodir continuamente seu prestígio junto às camadas médias (e mesmo as emergentes), cujas manifestações de insatisfação tendem a ser mais estridentes e capazes de serem vocalizadas pelos diversos meios de comunicação. Incluem-se aí as redes sociais, constitutivas de uma “subo-

pinião pública”: menos estruturada em sua influência do que os grandes veículos de mídia, mas ainda assim constituindo ambientes de opinião, disseminação de ideias e reforço de convicções.

Escândalos de corrupção

Dentre os fatores que contribuíram para a perda de apoio do PT junto aos setores médios e os estratos mais afluentes figuram com destaque os seguidos escândalos de corrupção que acometeram os governos nacionais do partido – evidentemente, exponeciados por uma mídia que não lhe é nada simpática. Contudo, não devem ser desconsideradas também as transformações por que passou o país no âmbito econômico. Os benefícios do crescimento dos anos Lula não atingiram igualmente os diferentes setores da população: os mais pobres ganharam relativamente mais. E, durante o primeiro governo Dilma, a estagnação contribuiu para aprofundar um desgaste que já vinha se avolumando nesse setor da sociedade.

A percepção de que teriam auferido ga-

nhos econômicos menores veio associada à perda relativa de status social, já que se reduziram as possibilidades de diferenciação por meio do consumo com relação aos ascendentes. Essa perda de distinção atçou o ressentimento de certas parcelas das classes médias estabelecidas, expresso em reiteradas demonstrações discriminatórias nas redes virtuais e em outros contextos de sociabilidade em que a licença para exprimir certas convicções se faz presente. Incapazes de seguir desfrutando da exclusividade que sua condição econômica diferenciada lhes proporcionava, direcionaram ao governo do período recente sua insatisfação, rejeitando-o.

O desgaste junto às camadas médias teve pouca importância eleitoral nas eleições de 2010, quando um Lula triunfante, numa grande onda de popularidade escorada no bom desempenho da economia, elegeu sem grandes percalços Dilma Rousseff. As pesquisas de segundo turno do Datafolha à época mostravam a candidata petista sempre à frente de Serra, do PSDB, com ao menos 6% de vantagem. Na última pesquisa, figurou com 10%, que nas urnas se tornaram 11% dos votos totais. Já em 2014, a disputa foi bem mais renhida. Dilma chegou a figurar atrás de Aécio nas duas primeiras pesquisas do segundo turno e, quando virou, manteve-se apenas 4% à frente, os quais se tornaram 3% dos votos totais. Uma eleição bem mais difícil.

É interessante notar o que ocorreu junto às camadas médias nessas duas eleições. Quando se considera a “classe C”, em 2010, Dilma sempre esteve à frente, mesmo que por pequena margem. Na última pesquisa antes da eleição, aparecia 6% à frente – uma margem menor do que a do eleitorado total. Já em 2014, Aécio figurou à frente nas três

primeiras enquetes do segundo turno; nas três últimas eles seguiram empatados. Contudo, se observarmos o estrato social logo acima, a “classe B” (5 a 10 salários mínimos), a diferença entre as duas eleições é brutal. Em 2010, Dilma aparecia na última enquete perdendo por apenas 3%; em 2014, a diferença entre ela e Aécio foi de 20%.

Em seu primeiro governo, Dilma não demonstrou a mesma ventura do antecessor e mentor. Desprovida de seu carisma e habilidade política, aferrada a certezas doutrinárias, autoritária no trato com os subordinados, centralizadora e apegada a detalhes do *micromanagement*, liderou um governo sem brilho. Após um flerte inicial com a classe média que com ela se identificava em virtude de sua extração social, experimentou as dificuldades dos escândalos de seu próprio governo, as muitas substituições de ministros, o declínio sensível do nível de atividade econômica e uma inflação persistentemente acima da meta; patinou nas relações com o Congresso e, quanto mais o mandato se aproximou do final, mais infidelidade colheu junto a sua base e mais necessitou dos votos de opositores. Às mudanças estruturais de mais longo prazo, criadoras de dificuldades eleitorais para o PT, o desempenho governamental da presidente acresceu elementos conjunturais não menos problemáticos.

Desgastes, esgotamento

A elevada popularidade que lhe bafejou durante os dois primeiros anos de gestão se esvaiu num átimo, tão logo as manifestações de junho de 2013 ganharam corpo e tomaram as ruas. Mais do que a causa, as jornadas juninas (que se estenderam por outros meses) expressavam o esgotamento

de mais um ciclo – desta vez, aparentemente, mais largo. A longa melhora do país iniciada na redemocratização (e aqui brevemente descrita) parece ter chegado a um ponto de inflexão. O progresso social e institucional, por vezes, gera um paradoxo: eleva as expectativas populares para um patamar que o próprio progresso não é capaz de satisfazer. Assim, o estancamento da melhora do país produziu uma frustração diretamente proporcional à elevação dos anseios que a melhora anterior suscitara.

As eleições, assim, tornaram-se bem mais difíceis do que se poderia prever cerca de um ano e meio antes de sua realização – isto é, antes de junho de 2013. Nas regiões mais ricas do país, o PT sofreu um desgaste significativo, refletido na acachapante derrota em São Paulo e nos estados do Sul, bem como na redução de sua bancada na Câmara dos Deputados e no número de deputados estaduais. O desgaste é fator inegável, mesmo junto a certos segmentos da esquerda, o que ajuda a compreender o novo desempenho alentado de Marina Silva e o apoio à candidatura de Aécio Neves no segundo turno por parte de lideranças tradicionalmente identificadas com a esquerda.

Os quatro âmbitos da disputa

Embora as atenções maiores sempre se dirijam à eleição presidencial, é preciso levar em consideração os demais âmbitos em que se deu a disputa eleitoral em 2014: as eleições para governador, congressuais e para as assembleias legislativas. Se tomarmos como referência o cenário mais amplo, houve um considerável aumento da fragmentação: no Congresso, nas Assembleias e nas governadorias. Um número maior de partidos (e partidos menores, em particu-

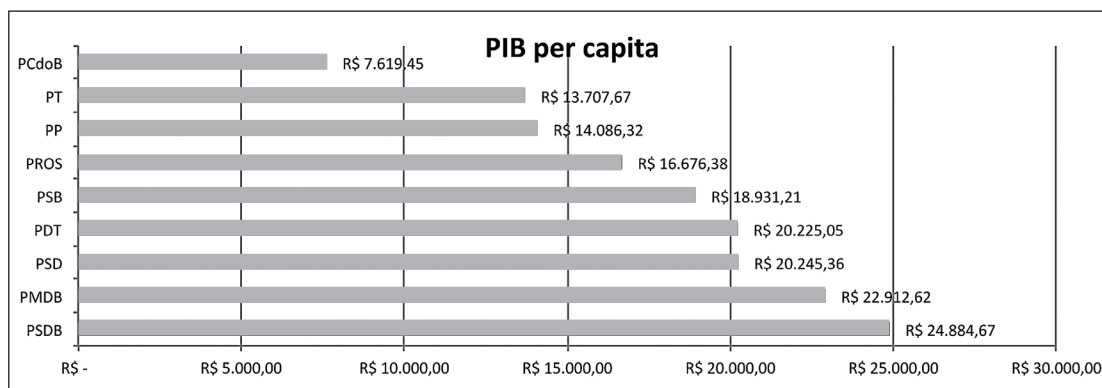
lar) ganhou espaço em todas essas frentes. No que concerne especificamente ao PT, o partido, além de ter ganhado de forma apertada a disputa presidencial, perdeu terreno também nas demais disputas.

Nas eleições para deputados estaduais, depois de ter experimentado um alentado crescimento de 2006 para 2010, aumentando em 18% suas bancadas nas assembleias (e tornando-se a agremiação com o maior número de deputados estaduais no país, 149), o PT experimentou um declínio ainda mais robusto do que fora seu crescimento: 28%. Com isto, regrediu a um patamar inferior ao que possuía em 2006 (apenas 108 deputados, contra 126 anteriormente) e voltou a ficar atrás do PMDB no número de parlamentares nas assembleias legislativas.

Perda similar ocorreu na disputa para a Câmara dos Deputados, na qual o PT vem experimentando um quase que contínuo declínio desde 2002. Naquela eleição, o partido conquistou 91 cadeiras, caindo para 83 em 2006; recuperou-se parcialmente em 2010, quando elegeu 88 deputados, mas despencou em 2014, elegendo poucos 70 parlamentares: um declínio de 20%. Esse enfraquecimento do partido nas disputas para o legislativo reflete uma perda de votos generalizada em Estados mais populosos, em especial em São Paulo. Em 2010, o partido havia obtido 16,6 milhões de votos para deputado federal; em 2014, eles diminuíram para 13,6 milhões – uma redução de 18%. Outros partidos médios ou grandes, como PSDB, PMDB e PSB também caíram, mas menos. Muitos desses votos perdidos foram amealhados por uma miríade de partidos pequenos e alguns “novos médios”, como PSD e PRB, além dos recém-criados SD e Pros.

A distribuição geográfica e social do voto petista teve acentuada, nas eleições de

FIGURA 5 - PIB PER CAPITA GOVERNADO POR CADA PARTIDO NOS ESTADOS



Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php> (consultada em 11/11/2014).

2014, uma mudança iniciada já em 2006 para as eleições presidenciais, analisada, entre outros, por Hunter & Power (2007). A partir daquela eleição, o PT passou a ser claramente mais votado pelos mais pobres e nas regiões Norte e Nordeste. Essa divisão voltou a se manifestar em 2010 e aprofundou-se em 2014. Desta última feita, além das perdas na eleição presidencial, o PT também foi mais mal votado entre os ricos e os eleitores do sudeste nas disputas para o legislativo e as governorias – com exceção de Minas Gerais.

Essa situação fica nítida quando se observa um mapa do país colorido de acordo com as vitórias dos candidatos a governador de cada partido. O PT ocupa uma mancha contínua que sai de Minas Gerais, passa pela Bahia e pelo Piauí, chegando ao Ceará. Curiosamente, seu principal antagonista, o PSDB, ocupa outra mancha contínua, que se inicia no Paraná, passa por São Paulo e Mato Grosso do Sul, chegando a Goiás. Essa divisão geográfica encontra correspondência no tamanho do PIB gerido por cada partido: enquanto o PSDB governa 44% do PIB, o PT fica com apenas 16%, embora ambos governem o mesmo número de estados: cinco cada um.

Esse contraste entre um partido que ganha em estados ricos e outro, que ganha nos pobres, fica mais evidente se observamos a diferença no PIB per capita administrado por cada partido (*Figura 5*). Assim, não apenas nas eleições presidenciais o PT foi mais votado entre os mais pobres e nas regiões mais pobres; o partido também se mostrou mais competitivo nessas regiões nas disputas para governador. Parece converter-se, assim, cada vez mais, num “partido dos pobres”. Isto pode vir a se tornar um problema para a agremiação.

Qualunquismo e eleições críticas

Em artigo publicado no início de 2014, Marcus André Mello (2014) defendeu a ideia de que nas regiões mais pobres, mais do que um voto “lulista” (Singer, 2012), há um voto “qualunquista”. Segundo ele, esse eleitor, dada sua maior necessidade das políticas governamentais, tende a ser muito mais fiel ao governo do dia – qualquer que seja seu ocupante. Com efeito, votando no governo, esse eleitor vota em “qualquer um” (*qualunque*, em italiano), o que explicaria, no passado, os votos fiéis ao PFL no Nordeste e, hoje, os votos no PT. Se estiver correta

essa tese, o PT terá problemas no futuro próximo, caso as políticas que lhe diferenciaram continuem a produzir resultados.

A redução do número de pobres tem como resultado a sua paulatina conversão em um estrato social menos fiel ao governo do dia e mais convicto da importância de seus próprios méritos na consecução de sua ascensão social. Paradoxalmente, o aprofundamento da redistribuição pode se mostrar um sucesso de política pública contraproducente do ponto de vista eleitoral. Por essa razão, para manter-se competitivo, o PT precisará, no próximo período, buscar uma reconciliação com os setores médios, formulando políticas e um discurso que sejam capazes de sensibilizar esses segmentos.

Até pela sua dimensão (já constitui mais de 55% da população brasileira), é a classe C o destinatário mais natural dessa possível estratégia. Os cerca de 33% que ainda compõem as classes D/E são o esteio eleitoral que assegurou ao partido amplo sucesso em 2006 e 2010, assim como uma sobrevida em 2014. Pela sua própria perda de importância relativa, pode não se mostrar suficiente para a disputa de 2018 se o PT não for capaz de reforçar-se junto aos emergentes.

Eleições críticas?

Em um artigo clássico, V. O. Key (1955) estipulou a definição de eleições críticas. Elas são, segundo ele, “uma categoria de eleições em que os eleitores estão, pelo menos a partir de evidências impressionistas, preocupados com uma profundidade incomum; em que o grau de envolvimento eleitoral é, em termos relativos, bastante elevado; e em que os resultados decisivos da votação revelam uma alteração brusca da clivagem preexistente dentro do eleito-

rado. Além disso, e talvez esta seja a característica verdadeiramente diferenciadora deste tipo de eleição, o realinhamento manifestado na votação em tais eleições parece persistir por várias eleições subsequentes” (Key, 1955: 4).

Com a conhecida inversão do mapa eleitoral até então vigente no país e a vitória eleitoral do PT no Nordeste e no Norte, as eleições de 2006 poderiam, à primeira vista, encaixar-se nessa categoria. Contudo, se tomarmos em consideração a tese do qualunquismo, de Marcus Melo, poderíamos supor que 2006 apenas repôs as coisas no seu devido lugar, dando ao novo governo os votos que teriam, de qualquer forma, que ser seus.

Por outro lado, se consideramos o posicionamento ideológico dos partidos, a conquista por uma agremiação de esquerda do eleitorado do Norte-Nordeste é uma novidade, podendo ser encarada como um realinhamento partidário. Entretanto, ela já encontrava correspondência na votação que o PT também angaria nas periferias dos grandes centros urbanos do Sul-Sudeste do país, junto ao eleitorado mais pobre das regiões mais ricas.

O que as pesquisas de intenção de voto mostram de forma mais clara é que uma divisão eleitoral baseada na estratificação social tem-se aprofundado desde 2006. O problema é que essa estratificação social não está parada: as classes se movem e modificam sua participação no eleitorado. Sendo assim, é possível que 2006 tenha sido uma primeira eleição crítica, produzindo um realinhamento. Contudo, talvez tenhamos a perceber mais à frente que 2014 iniciou um novo processo de realinhamento, resultante menos da adesão de certos estratos sociais a certos partidos, e mais como decorrência da mudança de

peso relativo de cada um desses estratos na estratificação social brasileira.

Curiosamente, observando-se a Figura 3, nota-se que 2006 foi justamente o ano em que se cruzaram as curvas de declínio das classes D/E e de ascensão da classe C. Se a “tesoura” continuar se abrindo e esses respectivos declínio e ascensão prosseguirem,

aumentam as chances de que o realinhamento de 2006 comece a ser modificado outra vez mais. Isso se confirmando, na falta de uma readequação das estratégias do PT, o partido enfrentará sérias dificuldades nas próximas disputas nacionais e estaduais. Teriam então sido já estas disputas de 2014, eleições críticas?

Referências:

- HUNTER, Wendy & Power, Timothy.** “Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian Elections of 2006.” *Latin American Politics and Society*, 2007, vol. 49, 1, pp. 1-30.
- KEY, Jr, V. O.** “A theory of critical elections”. *The Journal of Politics*, vol. 17, nº 1, Feb. 1955, pp. 3-18.
- NERI, Marcelo Cortes.** Os emergentes dos emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.
- MELO, Marcus André.** “Lulismo ou ‘qualunquismo’”. *Valor Econômico*, 15/01/2014. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/3395814/lulismo-ou-qualunquismo>. Acessado em 27/11/2014.
- PESSÔA, Samuel.** “Duas agendas na política econômica”. *Folha de S. Paulo*, 21/09.2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunassamuelpessoa/2014/09/1519388-duas-agendas-na-politica-economica.shtml>. Acessado em 27/11/2014.
- RIBEIRO, Renato Janine.** “A quarta agenda democrática”. *O Estado de S. Paulo*, 21/06/2014. Disponível em <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-quarta-agenda-democratica,1515637>. Acessado em 27/11/2014.
- SANTOS, Wanderley G. dos.** “A pós-revolução brasileira”. In Jaguaribe, Hélio (org.). *Brasil sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- SINGER, André.** *Os Sentidos do lulismo - reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Os Partidos e o Xadrez Político de 2018

.....

RAYMUNDO COSTA

A exemplo de outros governantes antes dela, a presidente Dilma Rousseff promete dar prioridade para a reforma política, no segundo mandato. Dilma reiterou seu propósito, manifestado pela primeira vez como resposta às manifestações de junho de 2013, em discurso proferido logo depois que a apuração dos votos da eleição presidencial, em segundo turno, mostraram que era irreversível a vitória do PT, a mais apertada desde que o sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva subiu a rampa do Palácio do Planalto, em janeiro de 2003.

Desde então, a oposição nunca esteve tão perto de tirar o PT do governo quanto nas eleições de 2014. Apenas 3,4 milhões de votos separaram o candidato do PSDB, Aécio Neves, da presidente da República, candidata à reeleição. Uma diferença de 3,8% entre um e outro, pequena diante das surras que o PT se acostumou a infligir ao PSDB, desde a eleição de Lula na onda vermelha de 2002. Sempre em segundo turno, é bem verdade, mas em geral com diferenças grandes e que chegaram, em alguns casos, a mais de 20 pontos. O governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, e o senador eleito, José Serra, conhecem bem essa história.

.....
RAYMUNDO COSTA é repórter especial e colunista político do jornal Valor Econômico

O fato é que a oposição nunca antes, desde então, avançou tanto sobre territórios do eleitorado antes exclusivos do PT. Já não é uma trincheira de convertidos, como antes, e ganhou musculatura, o que deve pautar a agenda não só do PSDB com vistas à sucessão presidencial de 2018, como a do próprio PT, uma nação perplexa com a rejeição que enfrenta na mesma classe média, que em 2002 foi decisiva na marcha batida do partido rumo ao Palácio do Planalto. Prova disso é que a direção petista encomendou pesquisas quantitativas e qualitativas para tentar entender as causas da rejeição e até que ponto a imagem do partido está corroída pelos casos de corrupção em série em que seus principais dirigentes foram envolvidos. Do mensalão ao petróleo — o gigantesco esquema de pagamento de propinas em negócios da Petrobras desvendado pela Polícia Federal.

A eleição de 2014 também demonstrou que é viável o surgimento de uma terceira via em relação a PT e PSDB. Em 2002, Ciro Gomes (PPS) e Anthony Garotinho (PDT) pareciam se constituir em uma alternativa a tucanos e petistas, mas Ciro enrolou-se no próprio destempero e faltaram a Garotinho alguns dias mais de campanha para ultrapassar José Serra na reta final. Foi por pouco. Em 2006, a polarização entre

Lula e Geraldo Alckmin (sete pontos de diferença no primeiro turno) não deixou espaço para o senador Cristovam Buarque (PDT) nem para a senadora Heloisa Helena (PSOL), que, juntos, não chegaram a somar 10% dos votos.

A ex-senadora Marina Silva mostrou em 2010 que havia um caminho intermediário, quando surpreendeu com seus 20 milhões de votos, no terceiro lugar. Nas últimas eleições, o crescimento da candidatura de Marina foi bem mais que uma reação emocional do eleitorado ao trágico acidente em que morreu o ex-governador de Pernambuco Eduardo Campos, até então o candidato do PSB a presidente. As pesquisas internas do partido indicavam que Eduardo Campos ocuparia esse espaço, à medida que se tornasse um candidato mais conhecido dos brasileiros. Mas, havia outros indícios.

Mudanças no sistema político-eleitoral

Pelo menos desde as manifestações de junho de 2013, as pesquisas de opinião, intermitentemente, registravam que dois terços do eleitorado desejavam mudanças. Faltava quem personificasse essa mudança, figurino que, por algum tempo, pareceu talhado para Marina Silva, antes que a ex-senadora sucumbisse a uma bem arquitetada campanha negativa de marketing, alimentada por seus próprios erros.

PT, PSDB e PSB — ou Rede Sustentabilidade — iniciam 2015 como os mais prováveis protagonistas da sucessão de 2018. Até lá, no entanto, há um deserto para ser atravessado. Os primeiros movimentos de Dilma apontam para um governo de transição para assegurar a eleição de Lula e a manutenção do PT no Palácio do Planalto, na eleição de 2018. O ex-presi-

dente foi quem deu as cartas na formação da nova equipe econômica, e o governo Dilma vai sepultar a “nova matriz macroeconômica” que quase custa o fim do projeto de poder do PT, na última eleição.

Apesar dos 51 milhões obtidos pelo senador Aécio Neves, o PSDB ainda está atrás da modulação certa para exercer a oposição ao governo Dilma. Nunca, desde que deixaram o governo, os tucanos se apresentaram tão unidos numa eleição presidencial, mas o enredo será outra vez diferente em 2018. E a ex-senadora Marina Silva, candidata acidental do PSB, precisa não só viabilizar seu próprio partido, a Rede Sustentabilidade, como definir uma política de alianças sem a qual a nova sigla não terá condições de sair do papel. As regras para a criação de partidos mudaram e a Rede, depois de cumpridas as exigências legais para sua constituição, não terá tempo de televisão nem fundo partidário. Logo, para disputar as próximas eleições, Marina terá de fazer alianças para poder mostrar seus candidatos na TV. O caminho natural é o PSB, mas o PSDB também é uma alternativa, uma vez que o PT lhe fecha os caminhos à esquerda.

O futuro dos partidos passa, necessariamente, pelas mudanças no sistema político-eleitoral. A reforma política seria uma hipótese, mas as propostas de mudanças amplas parecem definitivamente bloqueadas. Veja-se o caso da sugestão feita pela presidente da República, no discurso da vitória. Dilma propôs a convocação de plebiscito e de uma Constituinte exclusiva para fazer a reforma. A ideia não resistiu a uma semana de exposição. Foi abatida na largada pelo presidente do Senado, Renan Calheiros, para quem plebiscito e Constituinte exclusiva significam, na prática, a subtração de poderes do Congresso, a quem cabe fazer a reforma política.

Além do conservadorismo dos parlamentares, que hesitam mexer nas regras pelas quais foram eleitos, esse é o impasse da reforma política: todos concordam que ela é necessária e que o atual modelo está esgotado, mas nada avança porque cada partido, cada parlamentar e cada grupo têm a sua própria visão da reforma política. E a proposta da presidente da República é o projeto que há anos o PT tenta, sem sucesso, impor aos demais partidos. O grave é que a falta de mudanças está levando o Congresso a uma perigosa fragmentação partidária que pode levar o Legislativo ao imobilismo, com sérios riscos à governabilidade.

A legislatura passada terminou com 22 partidos representados na Câmara dos Deputados. Agora, são 28 as siglas que elegeram um ou mais representantes nas eleições de 2014. A situação piorou, o Congresso está mais pulverizado, numa configuração singular e praticamente “inadministrável”. A maior bancada partidária na Câmara hoje é a do PT, e ela responde só por 13,6% do total de 513 deputados. O PMDB vem a seguir, com 12%, e o PSDB está em terceiro, com 10%, sempre em percentuais arredondados. Ou seja, não há uma força francamente majoritária. São 11 os partidos com menos de 1% de percentual de participação na composição da Casa. Um caos.

Nesta babel de siglas, ganha a oposição, pois é mais difícil para o governo atender aos pequenos e grandes favores demandados por uma base de sustentação parlamentar inchada. Só a coligação que reelegera a presidente é integrada por nove partidos. Outros que por qualquer motivo ficaram de fora da aliança vitoriosa, como o PTB, logo se inscreveram para participar do butim dos vencedores. É inviável governar com tantos partidos, não só pela quantidade,

mas também heterogeneidade das siglas. A confusão é aliada da oposição.

O governo, na realidade, paga por uma situação que ajudou a criar, ao estimular o surgimento de novos partidos. A constituição de uma grande coligação partidária para a disputa da sucessão presidencial sempre foi um objetivo estratégico do PT e do governo da presidente Dilma Rousseff. Não importava a coloração partidária, apenas o tempo de televisão no horário eleitoral gratuito que cada sigla poderia agregar. Quando pouco, a aliança impedia que um aliado inconveniente fosse reforçar o tempo de rádio e televisão dos adversários.

Nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi camarada na interpretação das regras para a criação de novos partidos. Que o diga o ex-prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab. Graças à garantia de acesso ao fundo partidário e ao tempo de televisão, assegurados pelo TSE, Kassab conseguiu as adesões necessárias para registrar o PSD, já como um partido de médio porte. Na esteira do ex-prefeito vieram outros, entre os quais o governista Pros, criado para rachar o Nordeste e o PSB, do governador Eduardo Campos, e o Solidariedade, de matiz mais oposicionista.

Mudanças possíveis

A mão invisível do Palácio do Planalto também esteve por trás da recusa das assinaturas que permitiriam à ex-senadora Marina Silva criar a Rede Sustentabilidade. Os cartórios, especialmente aqueles localizados na região do ABC paulista, berço do PT, nunca foram tão rigorosos ao conferir assinaturas assentadas, às vezes, há décadas. No final das contas, a coligação da presidente Dilma foi integrada por nove parti-

dos políticos, a maioria constituída de legendas criadas recentemente ou que ganharam importância no espectro político nos governos do PT, como o PR e o PRB, para citar apenas dois exemplos.

A garantia da portabilidade, pela qual deputados que aderem a um partido em criação podem levar sua cota de tempo de televisão e do fundo partidário para a nova sigla, acentuou a tendência à proliferação e elevou de 22 para 28 o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados. No Rio Grande do Norte, a situação atingiu o paroxismo: dos oito deputados federais eleitos pelo Estado, cada um é de um partido político. E todos são candidatos por apenas duas coligações – um caso emblemático, pois ajuda a explicar as razões mais antigas da multiplicação partidária, caso da permissão para que os partidos façam coligação para as eleições proporcionais.

Sem uma reforma política e eleitoral, a fragmentação deve se acentuar ainda mais. Mas, como não existe consenso sobre uma reforma ampla, é certo que algumas pequenas mudanças, em torno das quais há maioria congressual, permitiriam a redução do quadro partidário para meia dúzia de siglas em duas, três, no máximo quatro eleições, o que seria já um grande passo para a governabilidade e a estabilização de forças no Congresso. Ou seja, é possível ordenar o caos.

Uma dessas mudanças é o fim da coligação nas eleições proporcionais para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas e para a Câmara dos Deputados. É uma medida que encontra resistência localizada apenas nas pequenas agremiações representadas no Congresso. Algumas delas históricas, é bem verdade, como é o caso do PCdoB, mas nenhuma delas siglas efetivamente de alcance nacional.

A segunda mudança seria a instituição da cláusula de desempenho: para ter bancada na Câmara dos Deputados, o partido precisaria alcançar 5% dos votos nacionais, sendo 3% em pelo menos nove Estados, como dizia um projeto aprovado pelo Congresso, mas derrubado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), devido a firulas técnicas.

Atualmente, permite-se a aliança, numa mesma coligação, de candidatos a vereador, deputado estadual e deputado federal de siglas diferentes e até antagônicas em termos doutrinários. Na prática, ocorre que partidos grandes como o PT e o PMDB asseguram a eleição de candidatos mais votados dos partidos menores, que sozinhos não conseguiriam o coeficiente exigido para eleger um só parlamentar. São coligações com cinco, seis, dez ou mais partidos políticos que encerram em si mesmas um mundo de contradições.

Coligação proporcional

Veja-se o caso do Distrito Federal, onde a mesma coligação elegeu os deputados Erika Kokay, pelo PT, e o pastor Ronaldo Fonseca, pelo Pros. Ela defende a legalização do aborto; ele abomina; o pastor é a favor da redução da maioridade penal; a petista é contra; Erika tem posições liberais em relação ao consumo da maconha; Fonseca, por seu turno, acha descriminalização e legalização coisa de maconheiro. Em resumo: a coligação proporcional deturpa a representação partidária. É improvável que a bancada eleita pelo Rio Grande do Norte seja constituída de oito cabeças e oito sentenças. Os novos deputados federais do estado provavelmente caberiam em dois, no máximo três diferentes partidos políticos.

O Departamento Intersindical de Asses-

soria Parlamentar (Diap) dedica-se aos assuntos do Congresso desde a Assembleia Nacional Constituinte que escreveu a Constituição de 1988. Está para o Legislativo assim como o Dieese para os assuntos econômicos. Ambos assessoram as centrais sindicais, em suas respectivas áreas. O diretor de pesquisas do Diap, Antonio Augusto Queiroz, fez algumas simulações, a partir dos números das eleições de 2014, sobre como ficariam os partidos, se valesse a regra da cláusula de desempenho ou fossem proibidas as coligações para as eleições proporcionais.

Caso não houvesse coligação para as eleições proporcionais, em vez de 28 partidos, 21 teriam enviado representantes para a Câmara dos Deputados. Não parece muito, mas seria um número um quarto menor. Nessa progressão, bastariam mais duas eleições para acabar com a fragmentação. Os números seriam mais expressivos ainda se estivesse valendo a cláusula de desempenho. Neste caso, apenas sete partidos teriam eleito representantes para a Câmara dos Deputados em 2014: PT, PMDB, PSDB, PSB, PP, PSD e PR.

Sem a coligação para as eleições proporcionais, mostra o estudo do Diap, PT, PMDB e PSDB também teriam bancadas de acordo com a importância que detêm no cenário político nacional. O PT, por exemplo, elegeu 69 deputados federais. Se não tivesse se coligado com partidos nanicos, nas últimas eleições para a Câmara, teria feito uma bancada de com 101 deputados federais, segundo o levantamento feito pelo Diap. O PMDB, seu parceiro de aliança no governo, seria majoritário com 102 deputados, e não apenas os 66 que efetivamente enviará para a Câmara agora em fevereiro.

O PSDB, maior partido de oposição, elegeu 54 deputados, mas seriam 68 se o parti-

do não tivesse também se coligado nas eleições para a Câmara com siglas de menor expressão. Com 204 deputados apenas nos dois partidos preferenciais da aliança governamental — PT e PMDB —, o Palácio do Planalto disporia de menos interlocutores e, consequentemente, de mais margem de manobra para articular a aprovação de projetos de interesse do governo no Congresso Nacional. Não eliminaria, mas poderia negociar a uma distância mais higiênica do balcão em que se mercadeiam cargos e emendas parlamentares ao Orçamento da União em troca de votos. A oposição, por seu turno, também ficaria mais nítida ao eleitor que não sabe muito bem o que difere o PSDB do Democratas, o PPS, na origem comunista, do sindicalismo do Solidariedade.

Criação de novos partidos

Pulverizado e confuso, o quadro partidário parece um cenário moldado para a crise, mas é também de oportunidades. Ao menos três novos partidos anunciam que neste início de ano terão cumprido as exigências da legislação eleitoral para funcionar. Na ponta de lança está, sem dúvida, o ex-prefeito de São Paulo Gilberto Kassab. Ele abriu a fila para ao criar o PSD, em 2011, e agora articula a criação do Partido Liberal. Desta vez, ao contrário do que aconteceu quando Kassab fundou o PSD, os deputados que aderirem ao PL não poderão levar junto suas cotas no fundo partidário e de tempo de televisão. Mas, poderão trocar para um partido novo, no caso, o PL, sem o risco de sofrer sanções de sua legenda anterior, como a devolução do mandato.

A exemplo do que aconteceu em 2011, Kassab descobriu uma outra via para usar a seu favor a legislação eleitoral. O pulo do

gato será a fusão ou incorporação, mais tarde, entre PSD e PL, constituindo, assim, uma bancada maior que os 37 deputados pessedistas que foram eleitos em outubro. O objetivo de Kassab é reunir os deputados governistas dispersos em legendas nanicas num partido de apoio ao Palácio do Planalto com muito maior poder de fogo. Se tiver pleno êxito, Kassab pode liderar um partido capaz de concorrer com o PMDB na disputa pelos favores do governo. É, sem dúvida, a maior aposta na fragilidade dos partidos, no momento. Mas, é o tipo de movimento que, se der certo, pode proporcionar um enxugamento partidário e um pouco mais de estabilidade ao Congresso, como acredita Gilberto Kassab. É uma força a ser considerada no xadrez de 2018.

Na mesma linha, o governador do Ceará, Cid Gomes, anunciou a criação de um partido de esquerda a ser formado pela fusão ou incorporação do Pros, PDT e PCdoB. O novo partido faz parte dos cenários analisados pelo governo e pelas outras siglas, mas não se trata de uma empreitada fácil. É muito difícil que o PDT venha a abrir mão do legado brizolista que ainda hoje lhe assegura o Ministério do Trabalho, por exemplo, ou que o PCdoB deixe de lado uma história que se confunde com o século 20.

Somente o fim das coligações às eleições proporcionais ou a criação da cláusula de desempenho pode levar partidos como PDT e PCdoB a abrir mão de suas histórias e das regalias a que seus dirigentes têm direito na condição de presidentes e líderes dessas agremiações. Uma opção seria a permissão para a formação de federações partidárias para reunir as siglas que não conseguissem alcançar o percentual mínimo exigido de votação. Existe em outros países, mas é uma solução meia sola.

Fala-se nas regalias a que dirigentes e líderes têm acesso porque a vaidade pessoal é ingrediente que nunca deve ser subestimado nessa situação. É uma forte explicação, por exemplo, do por que PSDB e Democratas dispersam energia na oposição, depois de 12 anos de governo do seu principal adversário, o Partido dos Trabalhadores. Na prática, pouco ou quase nada difere o Democratas, partido sucedâneo do antigo PFL, do PSDB. Na última eleição, os tucanos ganharam um novo alento com o crescimento de 22,73% de sua bancada. O DEM, no entanto, definha em praça pública.

Fusão de siglas

Em 2002, ano da eleição do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, o PFL ainda elegeu uma bancada de 84 deputados. Desde então, caiu para 65, em 2006; 43, em 2010; e foi sendo canibalizado por outros partidos, especialmente pelo PSD de Gilberto Kassab, até chegar às eleições passadas com 28 deputados. Terminada a eleição e contabilizados os votos, o DEM registrou uma quebra de seis deputados. A bancada deve tomar posse com os 22 eleitos em outubro passado. Dificilmente acabará a legislatura desse tamanho.

O PSDB também vinha em queda livre, mas elegeu 11 deputados a mais nas últimas eleições. Foi também o primeiro partido em voto de legenda, modalidade em que o Partido dos Trabalhadores costumava ser campeão, com 1,9 milhão de votos, contra 1,7 milhão do PT. No cômputo geral ficou em segundo, com 11 milhões de votos válidos para a Câmara dos Deputados contra 13 milhões do PT, em números redondos. O PMDB veio em terceiro com 10 milhões. O DEM ficou na faixa dos 4 milhões baixos.

Para os caciques do Congresso está mais que evidente a vantagem de uma fusão entre as duas siglas que estiveram juntas nos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Às contas: juntos, PSDB e DEM contariam com a maior bancada partidária da Câmara, com 76 deputados, contra 69 do PT e 66 do PMDB. Na prática, isso significaria também o maior tempo de televisão no horário eleitoral gratuito já nas próximas eleições municipais, em 2016, quando os partidos devem assentar as bases para as eleições presidenciais dois anos depois. E tempo de televisão, como se viu na eleição presidencial de 2014, faz muita diferença. Tanto o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, como o senador mineiro Aécio Neves têm essas contas na ponta do lápis: com um grande tempo de televisão, os dois largariam na frente com seus candidatos já nas eleições municipais de 2016.

Para Aécio e Alckmin, 2016 é uma passagem obrigatória para 2018. A eleição de um prefeito do PSDB, em São Paulo, seria a consolidação de um espaço que o governador Alckmin assegurou no partido ao se reeleger no primeiro turno, nas últimas eleições. Ele já desenha seu novo mandato com vistas à indicação tucana à Presidência da República, em 2018. Para Aécio, a vitória de um candidato apoiado por ele, em Belo Horizonte, significaria o início da recuperação do território que não podia perder em 2014. Aécio seria um candidato mais forte, na sucessão de Dilma, se tivesse vencido em Minas Gerais, seu Estado natal, o segundo maior colégio eleitoral do país.

Vista da perspectiva de experientes caciques do Congresso, a fusão entre PSDB e Democratas é um projeto viável. É possível compatibilizar a situação entre os dois parti-

dos na maioria dos Estados, salvo algumas exceções que parecem intransponíveis, como é o caso de Goiás, onde o deputado Ronaldo Caiado (DEM) e o governador Marconi Perillo (PSDB) decididamente não se bicam. Mas, os dirigentes do Democratas têm dificuldades para abrir mão de poder, dos amplos gabinetes e do número maior de funcionários à disposição dos líderes. Adiam apenas um fim que parece inexorável.

Sem perspectivas, o que resta de futuro no esvaziado DEM pode migrar para outras plagas. O melhor exemplo disso é o prefeito de Salvador, Antonio Carlos Magalhães Neto, uma das principais promessas da nova geração, que depois de anos na oposição ameaça engrossar as fileiras do PL de Gilberto Kassab. Afinal de contas é prefeito de uma das maiores capitais do país e depende de uma boa relação com o poder central, em Brasília, para governar com mais tranquilidade. Um golpe mortal.

O futuro da Rede

Outra sigla que deve ficar pronta até abril é o Partido Novo, uma experiência de economistas liberais com origem no sistema financeiro. Pode ser uma boa novidade no quadro político-partidário, mas ainda não tem uma referência como a Rede Sustentabilidade, que também fala em se constituir no primeiro trimestre de 2015. Sem dinheiro do fundo partidário e, sobretudo, sem tempo de televisão no horário eleitoral gratuito, devido às novas regras, o partido de Marina Silva vai precisar de alianças para disputar as eleições em pé de igualdade com os demais. É um desafio, porque o grupo mais próximo da ex-senadora é extremamente refratário a associações com outras siglas, como ficou de-

monstrado no segundo turno da eleição presidencial de outubro passado, quando boa parte da Rede se recusou a seguir a orientação de Marina e apoiar a candidatura do senador Aécio Neves.

A Rede provavelmente deve iniciar sua trajetória pela disputa de cargos majoritários nas eleições municipais de 2016. Tem boas chances de se estabelecer no Rio, onde Marina sempre foi bem votada e qualquer candidato que tiver seu apoio será competitivo. Mas, há dificuldades a contornar: o eleitorado de Marina trafega numa faixa já ocupada pelo virtual candidato do PSOL, Marcelo Freixo. Das duas uma: ou Marina compõe com Freixo, o que o tornaria favorito às eleições do Rio, ou divide seus votos. Uma coisa é certa: as eleições passadas deixaram Marina Silva um pouco mais distante da “seita”, como é apelidado o grupo mais radical que cerca a ex-senadora, e mais aberta ao diálogo.

Depois de despencar da condição de favorita para o terceiro lugar na disputa presidencial, Marina é uma política hoje mais experiente, madura e mais receptiva a decisões pragmáticas nem sempre do agrado do círculo mais próximo. Como aconteceu com Lula, em 2002, quando, depois de perder três eleições consecutivas, contrariou a esquerda do PT e chamou um empresário para candidato a vice-presidente, em sua chapa, contratou o publicitário Duda Mendonça, à época hostilizado pelos petistas, e profissionalizou a arrecadação de recursos para a campanha. Nessa retomada, a caminhada de Marina parece irremediavelmente entrelaçada ao PSB de Eduardo Campos. Na realidade, dependendo do ritmo da coleta de assinaturas para a criação da Rede, Marina Silva pode até retardar sua saída do partido.

Dos três grandes, o PMDB voltou a falar em candidatura própria à Presidência da Re-

pública. Desde 1994, quando concorreu com Orestes Quércia, o partido não lança um nome ao Palácio do Planalto. Continua com uma grande bancada, elegeu mais governadores (sete) que qualquer outro partido, mas perde prefeitos a cada eleição. Em número total de votos, nas últimas eleições, ficou em terceiro lugar, abaixo de PT e PSDB. A novidade é o aumento da influência da bancada do Rio de Janeiro nas decisões do partido. O líder da bancada na Câmara, Eduardo Cunha, tem tudo para ser o próximo presidente da Câmara, se não for abatido por algum estilhaço do petróleo. O vice-presidente Michel Temer seria uma possibilidade, mas, aos poucos, perde espaço para os cariocas.

Rearrumação no PT

O nome que os pemedebistas cultivam, no entanto, é o do prefeito do Rio, Eduardo Paes. O chefe do paço, no momento, pensa mais no Palácio das Laranjeiras que no Palácio do Planalto. Seu trunfo, os Jogos Olímpicos do Rio. Aos 45 anos de idade, Paes é político muito jovem e tem tempo de sobra para construir com calma uma carreira vitoriosa. O mais provável é que o PMDB dobre suas apostas nas eleições municipais e para os governos estaduais, em 2018.

Depois do susto por que passou na eleição presidencial, o PT deve fazer uma rearmação interna. O primeiro passo é identificar as razões do antipetismo que a cada eleição aumenta a competitividade dos candidatos do PSDB a presidente. Estima-se que mais de um terço dos 51 milhões de votos recebidos por Aécio Neves tiveram origem no antipetismo, forte, sobretudo, no Estado de São Paulo, o maior colégio eleitoral do país, com mais de 22 milhões de votos. No curto prazo, o principal partido brasileiro vai tentar se

TABELA 1: BANCADA ELEITA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – NOVA CÂMARA CONTARÁ COM 28 PARTIDOS, ATUALMENTE POSSUI 22

PARTIDO	BANCADA ELEITA 2002	BANCADA ELEITA 2006	BANCADA ELEITA 2010	BANCADA ATUAL	BANCADA ELEITA 2014	VARIAÇÃO	%
PT	91	83	88	88	69	-19	-20,45%
PMDB	75	89	78	72	66	-5	-7,04%
PSD	0	0	0	45	37	-8	-17,78%
PSDB	70	66	53	44	54	10	22,73%
PP	49	41	41	40	37	-3	-10,00%
PR	32	25	42	32	34	2	6,25%
DEM	84	65	43	28	22	-6	-21,43%
PSB	22	27	34	24	34	10	41,67%
SD	0	0	0	21	15	-7	-31,82%
PROS	0	0	0	20	11	-9	-45,00%
PTB	26	23	21	18	25	7	38,89%
PDT	21	24	28	18	19	1	5,56%
PCDOB	12	13	15	15	10	-5	-33,33%
PSC	1	9	17	12	12	0	0,00%
PRB	0	1	8	10	21	11	110,00%
PV	5	13	15	8	8	0	0,00%
PPS	15	22	12	6	10	4	66,67%
PSOL	0	3	3	3	5	2	66,67%
PMN	1	3	4	3	3	0	0,00%
PTDOB	0	1	3	3	1	-2	-
PRP	0	0	2	2	3	1	50,00%
PEN	0	0	0	1	2	1	100,00%
PTC	0	3	1	0	2	2	-
PHS	0	2	2	0	5	5	-
PRTB	0	0	2	0	1	1	-
PSDC	1	0	0	0	2	2	-
PTN	0	0	0	0	4	4	-
PSL	0	0	0	0	1	1	-

Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)

equilibrar entre a ala mais à esquerda, que defende uma postura mais ética e intransigente com práticas de corrupção, e a linha que apoiou a inflexão que o governo Dilma fará, no segundo mandato, à ortodoxia na política econômica, com um ajuste fiscal forte e menos intervencionismo estatal, como reza a cartilha dilmista.

A volta de Lula

No que diz respeito à ética, a cúpula do PT entende que está diante da oportunidade de depurar e quer fazer do exemplo do deputado André Vargas, apanhado em traficâncias e expulso do partido, um padrão de conduta. Por outro lado, com a guinada na política econômica, espera recuperar apoio

de “setores conservadores”, para usar a linguagem empregada no partido, que perdeu ao longo do governo Dilma. Nenhum dirigente petista dirá com todas as letras, mas neste caso está o mercado financeiro. Se é certo que os mercados não elegem ninguém, é reconhecido também que é difícil se eleger tendo contra o mercado. A reeleição da presidente foi pedagógica, nesse sentido.

Não é uma empreitada fácil. Na reunião do Diretório Nacional, que realizou em dezembro, a primeira depois das eleições, o PT aplaudiu de pé o tesoureiro do partido, João Vaccari, acusado de integrar o esquema de corrupção na Petrobras. Vaccari jurou inocência perante os delegados. Mas, todos os implicados nos escândalos seriais do PT também se proclamaram inocentes diante do partido, como aqueles

TABELA 2: BANCADA ELEITA – SIMULAÇÃO DA BANCADA ELEITA NA HIPÓTESE DE DISPUTA SEM COLIGAÇÃO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

PARTIDO	BANCADA ELEITA 2014	SEM COLIGAÇÃO	VARIAÇÃO	PARTIDO	BANCADA ELEITA 2014	SEM COLIGAÇÃO	VARIAÇÃO
PMDB	66	102	36	PCdoB	10	5	-5
PT	69	102	32	PPS	10	5	-5
PSDB	54	68	14	PSDC	2	3	1
PSB	34	41	7	PTdoB	1	2	1
PP	37	32	-4	PHS	5	1	-4
PSD	37	29	-8	PTN	4	1	-3
PR	34	24	-10	PCB	0	0	0
PTB	25	19	-6	PCO	0	0	0
PRB	21	14	-7	PEN	2	0	-2
DEM	22	13	-9	PMN	3	0	-3
PDT	19	12	-7	PPL	0	0	0
PSC	12	10	-2	PRP	3	0	-3
SD	15	8	-7	PRTB	1	3	2
PV	8	7	-1	PSL	1	0	-1
Pros	11	6	-5	PSTU	0	0	0
PSol	5	6	1	PTC	2	0	-2

Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)

acusados de participar do esquema de compra de votos no Congresso, o mensalão, marca indelével que o PT não consegue apagar.

Lançado oficialmente pelo presidente do partido, Rui Falcão, o PT já tem candidato a presidente da República — é Lula. O ex-presidente já queria ser candidato nas últimas eleições. Só não foi porque Dilma bateu o pé. E só não será se não tiver condições de saúde para a campanha. Para quem acha que Lula apenas ocupa espaço para evitar desde já uma disputa fratricida dentro do PT, é bom lembrar que vez por outra o ex-presidente diz sentir “saudades” do pôr do sol no Palácio da Alvorada. Lula é mais candidato quanto mais parece viável a volta do PSDB ao Palácio do Planalto.

Seja como for, a intervenção do ex-presidente da República na montagem do ministério de Dilma Rousseff, especialmente da equipe econômica, é o sinal mais eloquente de que o PT não pretende passar em 2018 pelo aperto que passou em 2014. É certo que o partido teve uma vitória eleitoral incontestável, mas a margem de diferença e a guinada que o governo dá agora na economia deixam claro que a vitória política foi da oposição. Ao fim e ao cabo é um governo de transição para a volta do líder incontestado do lulismo, daqui a quatro anos. É claro que tudo vai depender muito do sucesso de uma equipe que chega ao governo com o selo de Lula. Do contrário, Dilma muda o curso da prosa.

TABELA 3: CÂMARA DOS DEPUTADOS – COMO FICARIAM AS BANCADAS CASO ESTIVESSE EM VIGOR A CLÁUSULA DE BARREIRA

PARTIDO	VOTO EM LEGENDA	VOTOS NOMINAIS	VOTOS VÁLIDOS	% VOTOS VÁLIDOS
PT	1.750.181	11.803.985	13.554.166	14,00
PSDB	1.927.681	9.144.091	11.071.772	11,43
PMDB	738.841	10.053.108	10.791.949	11,14
PSB	659.999	5.607.879	6.267.878	6,47
PP	270.956	5.907.993	6.178.949	6,38
PSD	329.992	5.637.961	5.967.953	6,16
PR	186.798	5.446.256	5.633.054	5,82

Fonte: Diap

O Recado (Mudo) das Urnas

.....

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE

Em tempos normais, a classe política e o comum do povo travam um diálogo de surdos e não somente não se ouvem, mas não se entendem, ou se entendem mas não acham relevante o que escutam. Por isso, em tempos que são também tempos de crise são surpreendidos pelos acontecimentos e reagem, por assim dizer, bestializados. Como, ao que se diz, reagiu o povo à proclamação da República.

A classe política grita aos berros nos comícios – a cada dois anos –, mas sussurra aos ouvidos dos seus pares e, nos dois casos, o comum do povo só pode dar-lhes ouvidos moucos. Já a voz das ruas é sempre estridente, mas a manifestação profunda do povo só ocorre nas urnas, e elas são mudas.

Muito se teorizou sobre o papel dos líderes nas revoluções e nas grandes eras reformistas, e o papel do povo nos levantes é frequentemente descrito, mas o significado dos seus atores, por serem anônimos, é atribuído pelos cronistas – dos quais Marx foi, sem dúvida, o mais percuciente. Em tempos normais, entretanto, a crônica política se restringe à narrativa da classe dirigente, e a voz do povo só se manifesta nas urnas, que não ouvem nem falam.

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE é professor titular de Relações Internacionais da USP e pesquisador visitante no Fórum do Pensamento Estratégico da Unicamp.

Fora dos levantes, ninguém sabe o que se está ruminando em silêncio, nem o próprio povo, daí a surpresa. E sondar as urnas é uma tarefa inglória, dado o seu silêncio enigmático. Assim sendo, quando tentamos entender a manifestação das urnas, com base nas eleições congressuais, neste ano de grandes reviravoltas – a julgar pelos resultados dos levantamentos de intenções de voto – é surpreendente notar que, a rigor, as urnas se mostram surdas e mudas.

Com efeito, das inúmeras variações entre as quatro dezenas de partidos, nada de novo ocorreu. Se não, vejamos:

1. Os partidos que formam o cerne da maioria governamental (PT/PMDB/PSD/PPP/PR) perderam 37 cadeiras na Câmara, ou 12% da bancada atual. As perdas mais significativas foram no PT (24%), PSD (21%) e PRB (52%).
2. Na oposição, o núcleo tradicional (PSDB/DEM/PPS) ganhou 11 novas cadeiras, ou 14% da bancada atual. Os acréscimos mais significativos foram no PPS, que dobrou sua pequena representação, e no PSDB (19%).
3. Dois partidos que participaram do governo e concorreram pela oposição obtiveram sucesso significativo. O PSB au-

mentou sua bancada com dez deputados (55%), e o PTB com sete (38%).

No Senado, as alterações foram pequenas e praticamente se anularam para a coalizão governista, e a oposição perdeu espaço em geral, o mesmo ocorrendo com os partidos que, durante as eleições, passaram para a oposição: PTB e PSB. Estes tiveram perdas significativas, respectivamente, 100% e 42%.

Em suma, a oposição avançou na Câmara, mas não o suficiente para pôr em risco a maioria governamental. Já no Senado, a oposição minguou, mas a opinião geral é que aumentou em qualidade.

Existe, portanto, um abismo entre o resultado numérico das urnas e sua percepção pela classe política e pela opinião pública em geral. De fato, o governo vitorioso nas urnas e bastante bem aquinhoado no legislativo, parece acuado na defensiva e vem enfrentando seguidas derrotas ou vitórias com gosto de fel. A oposição, ao contrário, mostra-se aguerrida como não foi nos últimos 12 anos e tem obtido, sem muita dificuldade, apoio suficiente na base governista, senão para impor derrotas ao governo, pelo menos para obstruir algumas de suas iniciativas.

Temos, portanto, dois problemas, aparentemente diferentes. Em primeiro lugar, a questão de saber por que, apesar de obter a reeleição, mantendo sua preponderância no legislativo, o governo é quase universalmente considerado derrotado, e em situação politicamente mais adversa do que em seu primeiro mandato. Em segundo lugar, por que esse sentimento generalizado, de que a rejeição ao governo é hoje majoritária, não se traduziu nas urnas.

Primeiro, tratemos do descompasso entre o sentimento de fracasso do governo e o resultado real das urnas. Em poucas pala-

vas, julgo que se trata de dois fenômenos distintos que, portanto, poderiam ou não se combinar num resultado coerente. Assim sendo, por maior que seja a rejeição a um governo, esse sentimento não se reflete necessariamente em uma eleição.

O exemplo mais simples é o de que as eleições municipais têm uma lógica própria que não reproduz necessariamente a política nacional. Um exemplo de nossa história eleitoral recente é o da sucessão do presidente José Sarney. Naquela ocasião, todos, absolutamente todos os candidatos eram de oposição ao governo. O único que se apresentou para ser apoiado por Sarney – e logo foi retirado da disputa – foi Sílvio Santos. Os dois candidatos que disputaram o segundo turno, Collor e Lula, não obtiveram, entre si, nem um terço do voto popular no primeiro turno.

“Rejeição a tudo que aí está”

De acordo com pesquisas quantitativas que, na época, realizei em colaboração com o professor José Álvaro Moisés, Collor não se diferenciava dos demais candidatos como o polo oposto de Sarney – entre outras coisas, porque todos os demais candidatos se aglomeravam nesse mesmo polo – mas sim, por sua suposta capacidade de realização e sua aparente encarnação de uma “nova política”. Nem tampouco Lula – apesar de sua imagem de líder arengueiro e enfezado – diferenciou-se por sua oposição mais aguerrida a Sarney, mas sim por sua capacidade de identificação popular (“Lula, um trabalhador igual a você”).

Essa grande rejeição a Sarney, e à política das velhas raposas que ele encarnava, simplesmente não se manifestou nas urnas no primeiro turno e, no segundo, dividiu-se

quase igualmente entre Lula e Collor. Ela só foi se expressar em uma eleição presidencial na sucessão de Collor, quando elegeu Fernando Henrique, e no primeiro turno.

Sou de opinião que o sentimento de ampla rejeição ao governo Dilma, ao PT e talvez mesmo a Lula, tem uma base real: é parte de um sentimento mais geral de rejeição “a tudo que aí está” – que os franceses chamam de “ras le bol”, isto é, “para mim, chega!”. Sentimento esse que se manifestou no que eu chamaria de “o grande levante popular de junho de 2013”, certamente a maior manifestação popular de toda a nossa história.

Este não é o lugar para discutir causas e consequências desse verdadeiro levante, nem as razões de seu fracasso – tanto nos parcos objetivos realmente alcançados, sobretudo em comparação com suas expectativas –, como no fato de que sequer conseguiu chegar aos ouvidos da classe política que, em sua quase totalidade, manteve-se ao largo e fez ouvidos moucos. Creio, entretanto, que poucos discordam de que uma de suas características mais disseminadas foi a insatisfação com as elites dirigentes (sem distinção entre governos municipais, estaduais e federal) e sua relação com os cidadãos comuns, a quantidade do que nos é tirado e a qualidade do que nos é dado de volta.

Creio, também, que poucos discordarão de que a rejeição à velha política passou longe das eleições deste ano, em que se chegou ao cúmulo do desrespeito ao eleitor, negando-se a apresentar sequer um esboço de roteiro para o próximo termo presidencial. Enquanto o governo não prometia senão mais do mesmo – como se não fosse exatamente isso o que os cidadãos mais rejeitavam – a oposição falava em nova política, mas não a praticava.

Faltou, tanto no governo – que para isso

teria que se reinventar – quanto na oposição, que já quase se esquecera de sê-lo, vozes que traduzissem em políticas, atitudes e gestos concretos a esperança de pôr fim à velha política e de devolver aos cidadãos sua dignidade.

Por isso, não se deve estranhar que a voz do povo não se tenha manifestado, nem tido efeito decisivo nas urnas. Uma das características conservadoras do povo é a de preferir submeter-se às ofensas já conhecidas do que oferecer-se a novas ofensas, de cujos limites ninguém ainda tem notícia. Toda mudança é um risco para quem não tem domínio sobre as circunstâncias.

Como o clamor popular não se traduz fácil, nem rapidamente, em atitudes eleitorais, e não se sabe como governo e oposição reagirão ao recado mudo das urnas – um recado não dado –, é quase impossível prever como a vontade popular poderia se expressar com mais clareza e, com isso, ter condições de prevalecer. Estaremos cada vez mais condenados à desonestidade da paixão dos grandes (como diria Maquiavel) ou a contribuir para o cinismo do povo.

Transição tumultuada

Tratemos, agora, da questão de saber que vitória é essa, que tem sabor de derrota. Que fraqueza é esta que resulta de uma vitória conquistada com enorme empenho e capacidade de resistência a circunstâncias adversas? Começemos por lembrar quais os sinais dessa fraqueza.

O primeiro sinal foi dado na noite da eleição. A presidente eleita, longe de regozijar-se com a vitória e de deixar os derrotados lamberem as próprias feridas – que são tanto mais acerbadas quanto mais a vitória esteve ao alcance –, pareceu continuar o com-

bate contra um adversário ainda a derrotar. Não cumprimentou, nem sequer mencionou o adversário e, nos dias que se seguiram, continuou bravamente a fazer oposição ao senador Aécio Neves, ao ex-presidente Fernando Henrique, ao governador Geraldo Alckmin e a 500 anos de história.

Ora, um adversário que não foi derrotado ainda pode derrotar-nos, e esse é o principal motivo do renascimento da oposição e de seu caráter aguerrido e, principalmente, da posição protagonista que lhe foi destinada neste fim de governo – que se transformou no início da oposição. Não tenho notícia de uma transição entre dois governos tão tumultuada, tão disputada e de uma lua de mel de menos de 24 horas.

Sim, porque, no dia seguinte ao da eleição, a Câmara aprovou um decreto legislativo que anulou o controverso decreto presidencial que instituiu os “conselhos populares”. Logo em seguida, a emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias que permite acabar com o superávit primário e, portanto, legaliza o déficit orçamentário, contrariando a Lei da Responsabilidade Fiscal, enfrentou uma obstrução ferrenha da própria base governamental – sem falar do próprio PT –, apesar de novas prebendas concedidas por decreto.

A forma tumultuada com que está sendo anunciado o futuro governo é outro aspecto significativo dessa fraqueza, somente comparável à de um fim de mandato. A presidente, a todo momento, emite sinais de que não tem o controle das coisas, permite que sinais contraditórios sejam dados em seu nome e se permite colocar em situações embaraçosas, tais como a recusa pública de cargos no governo e a manutenção no governo de colaboradores que continuam a executar políticas antagônicas às dos ministros recém-indicados.

Pior, os dois principais partidos de sustentação de seu governo, o PT e o PMDB, adotam publicamente atitudes que a afrontam pessoalmente. O PT critica abertamente suas decisões, especialmente no que diz respeito à equipe econômica, mas, ainda mais grave, à política econômica que ela diz ter adotado. A nata da intelectualidade petista e um número significativo de suas celebridades divulgam um manifesto frontalmente contrário às medidas anunciadas pela nova equipe econômica e endossadas por ela. Como se não bastasse, ela mesma adota medidas frontalmente opostas às de seus novos colaboradores, desgastando a credibilidade de sua equipe e a sua própria. Em encontros com as organizações para-governamentais, isto é, entidades de base subsidiadas pelo governo, a presidente, longe de encontrar a gratidão esperada, tem sido cobrada, de uma maneira ou de outra, por aqueles que já não se contentam com as migalhas caídas da mesa, mas querem delimitar a prerrogativa presidencial de montar seu próprio gabinete.

Petrolão

O PMDB, dividido que entrou nas eleições, dividido saiu e, como diria o ex-presidente Lula, resolveu “partir para cima”. Não somente quer a presidência da Câmara, mas a quer para um deputado considerado desafeto da presidente e que ela está tentando vetar abertamente, o que torna o eventual incômodo de uma derrota em desastre monumental.

Não é preciso estender-se longamente sobre o petrolão – agora que temos o mensalão e o petrolão, como se chamará o novo escândalo envolvendo 750 obras de infraestrutura do governo? –, mas é fatal que o enorme esforço para defender-se, não ape-

nas pessoalmente como também das possíveis consequências dessas investigações (como, por exemplo, a suspensão de obras, desistências de investidores, rebaixamento das notas das agências de “rating”), envolve um desgaste que desvia a energia da presidente de suas tarefas governamentais – que não são banais.

Os três caminhos

Finalmente – e o episódio embaraçoso de seus encontros com movimentos *grass-roots*, pretensamente obsequiosos com as benesses que ela lhes tem proporcionado é exemplar –, a presidente nunca pareceu tão isolada quanto depois dessa vitória que Pirro dificilmente invejaria. Não é tarefa fácil apontar que grupos, de que partidos ou que setores das elites lhes são incondicionalmente fiéis neste momento.

A escolha de sua equipe econômica ilustra esse isolamento. Tornou-se claro, desde as primeiras especulações e pressões de dentro e de fora do governo e do PT, envolvendo inclusive o condestável Lula, que a presidente precisava de alguém que desse ao seu governo a credibilidade que era não é

capaz de dar. Collor tentou o mesmo para sair de sua primeira crise de governo, trouxe para o Planalto grandes craques, cada um em sua posição, nenhum político profissional. Daquela vez, não deu certo.

Restam três caminhos até 2018. O primeiro consistiria em vislumbrar, no decorrer dos próximos quatro anos, lideranças que encarnem a “nova política” – cujo conteúdo ainda terá que ser construído – e aceitem com compromissos críveis de uma gestão honesta e de ações decisivas para retomar o crescimento e estender, à imensa maioria, o bem-estar geral. Esse teria que ser o caminho das oposições, pois a viabilidade de vir do PT é totalmente incompatível com o petismo realmente existente.

Outro caminho seria governo e oposições voltarem ao business as always, apostando na omissão das elites e no conservadorismo popular para deixar como está, como diria Getúlio, e ver como é que fica. Mas, este caminho se cruza com o terceiro, um caminho retomado pela memória do levante de junho de 2013, agravada com as novas ofensas que os governantes não tardarão a causar. Seria o caldo de cultura para uma “revolução” em busca de suas lideranças.

Defesa Nacional: Mais do Mesmo ou as Mudanças Que se Impõem?

.....

ROBERTO LOPES

A noção de que um novo mandato implica, necessariamente, novas ações de governo – slogan da bem-sucedida campanha da presidente Dilma Rousseff à reeleição – pode efetivamente, nos próximos meses, gerar, no seio da administração federal petista, algumas ideias inovadoras – de boa substância e considerável viabilidade. Mas, ao menos por ora, tal entendimento não desperta, no campo da Defesa Nacional, expectativas críveis de correção de rumo.

E a verdade é que tais mudanças se impõem.

Elas são imperativas no sentido de, por exemplo, permitir o financiamento da expansão do efetivo e dos serviços que assomam o horizonte das Forças Armadas: no policiamento das fronteiras; nas missões de patrulha naval perto da costa – na área do

pré-sal –, e longe dela –; no Mar Mediterrâneo e nas costas da África –; e, ainda, na prontificação dos esquadrões da Aeronáutica incumbidos de interceptar os voos ligados ao crime transnacional.

Conseguirá o Orçamento-Geral da União sustentar o desafio crescente que tais atividades representam? Já está mais do que na hora de admitirmos: a resposta é “não”.

Ou o governo, de forma corajosa, encontra uma fórmula de compartilhar com o segmento produtivo – por meio de um fundo extraorçamentário – o sustento das tropas, navios e aviões que protegem nossas riquezas naturais, como os chilenos fazem desde outubro de 1958, amparados na Lei nº 13.196 – a conhecida Ley Reservada Del Cobre –, ou continuaremos a assistir ao embate desgastante do Ministério da Defesa com a área econômica, por causa de uma sistemática liberação de verbas que está aquém – sempre muito aquém – das necessidades das três Forças.

Lancemos um rápido olhar sobre o caso dos pelotões do Exército fincados na linha de fronteira, em pontos remotos e inóspitos do norte do país.

Separados da civilização pela densa floresta amazônica e por cadeias de montanhas, esses destacamentos protegem as regiões que lhes estão confiadas com grande sacrifício: racionando a energia obtida de gerado-

.....
ROBERTO LOPES é jornalista e historiador. Graduado em Gestão e Planejamento de Defesa no Colégio de Estudos de Defesa Hemisférica William J. Perry, da Universidade de Defesa Nacional dos Estados Unidos. É autor de uma dezena de livros, entre eles: “*O Código das Profundezas, Coragem, Patriotismo e Fracasso a bordo dos Submarinos Argentinos nas Malvinas*” (Ed. Civilização Brasileira, abril de 2012), “*Chávez, Herança Explosiva*” (Ed. Discovery, nov. 2012) e “*As Garras do Cisne*” (Ed. Record, set. 2014), sobre os programas de expansão da Marinha do Brasil. É também pesquisador associado ao Laboratório de Estudos da Etnicidade, Racismo e Discriminação da Universidade de São Paulo. Reside em Ariranha (SP), onde mantém um centro de documentação.

res (que nem sempre funcionam a contento), conectados de forma precária à internet e abastecidos por transportes da Força Aérea Brasileira que os alcançam com periodicidade muito menor do que a necessária.

Estas guarnições estariam em melhor situação caso a Força Terrestre, que (corretamente) montou uma flotilha de lanchas rápidas artilhadas e barcos de transporte fluvial para não ter que depender do apoio das embarcações da Marinha no emaranhado de rios da Amazônia, dispusesse também dos seus próprios aviões de carga – e não apenas de helicópteros.

Mas, as asas do Exército para a Amazônia demandariam recursos que não existem. Somente agora, com o início da implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) – na divisa oeste do país –, é que os generais priorizaram a aquisição das chamadas aeronaves de asa fixa, que poderão ser do modelo EADS CASA C-295 europeu (C-105 Amazonas na FAB), ou Caravan americano (na Aeronáutica conhecido como C-98).

A planejada transferência da Brigada Paraquedista do Rio de Janeiro para a cidade de Anápolis, em Goiás – um ponto central, mais adequado aos deslocamentos dessa tropa de elite para qualquer parte do país –, também se arrasta. Sem dinheiro, o projeto, que contribuiria para tornar a capacidade de pronta resposta do Exército mais rápida e eficiente, pode levar seis anos para ser concretizado. Ou até mais.

Parceria

Soberania nacional, sabemos, é bem público. Mas, em um país pobre de valores e de lideranças como o Brasil, não é difícil encontrar tecnocratas que enxerguem o in-

vestimento em Segurança Nacional – ou na manutenção das estruturas guardiãs de uma soberania supostamente não ameaçada – como um gesto de jogar dinheiro fora.

Além disso, apesar de a era Lula ter se esmerado na promulgação de uma Estratégia Nacional de Defesa (decreto nº 6703), em dezembro de 2008 – e de a essa proclamação ter se seguido, em 2011, a edição do Livro Branco da Defesa Nacional (documento que expõe a visão do governo sobre o tema) – muitas áreas da administração Dilma Rousseff, como a Secretaria do Tesouro, por exemplo, desconsideram, rotineiramente, a existência de uma política pública para o setor. Isso pode ser explicado pela notória falta de prioridade da área militar vis-à-vis outros setores, principalmente os de maior visibilidade e retorno político.

Quanto à ideia que aqui apresentamos de um fundo alimentado por pequenas contribuições das maiores corporações do setor produtivo, cujos valores seriam canalizados para o reequipamento do Exército, da Marinha e da Força Aérea, e o financiamento de suas operações, é preciso ter em mente que tal artifício, hoje, não teria como produzir efeito.

Com a edição da nova Carta Magna, em 1988, todos os orçamentos da administração federal foram unificados, como forma de se garantir maior “racionalidade” à engrenagem de aplicação dos recursos governamentais. Receitas e despesas, bem como os fundos públicos, passaram a integrar a mesma peça orçamentária.

Nessa época (1988), a rotineira disponibilização de empréstimos e financiamentos não previstos no orçamento fiscal via conta movimento do Banco Central – expediente surgido na metade final dos anos de 1960 e que experimentara o auge na década de 1970 – entrara já para a memória da economia nacional.

Peça-chave de uma espécie de estratégia desenvolvimentista, que demandava do Banco Central atuação semelhante à de um banco de fomento, a conta movimento foi extinta em 1986, no bojo da ampla reforma que incorporou o orçamento monetário ao Orçamento-Geral da União, decretou a perda das funções de fomento pelo Banco Central e criou a Secretaria do Tesouro Nacional.

Assim, apenas a instituição de mais um fundo, destinado a amparar as atividades das Forças Armadas, não será medida suficiente.

O Executivo precisará assegurar que essa inédita categoria de parceria público-privada no campo das finanças públicas tenha a sua rotina operacional protegida e preservada.

No Chile, a Lei nº 13.196 estipula a alocação de um valor correspondente a 10% da renda obtida pela Codelco (Corporación del Cobre) com a venda de cobre e dos seus subprodutos, ao investimento no aparelhamento militar do país.

Somente no primeiro semestre de 2014, esse dispositivo legal – no âmbito de uma economia que equivale a apenas 11,87% da pujança econômica brasileira¹ – garantiu um reforço de US\$ 491 milhões às Forças Armadas chilenas².

Quebra de confiança

No Brasil, à planilha de recursos votados para a área da Defesa já está reservado anualmente, é bom lembrar, o pesado ônus do custeio dos servidores das três For-

1 Ranking das 50 maiores economias do mundo. Fontes: IBGE e FMI. Disponível em <http://economia.terra.com.br/pib-mundial/>.

2 Las Fuerzas Armadas de Chile contarán en 2015 con más de 2.700 millones. Nicolás García. Infodefensa.com/America. 24/10/2014. Diminuição de 99 milhões de dólares, ou 16,8% em relação ao mesmo período de 2013.

ças e de seus dependentes, bem como a tarefa ingrata de suportar o pagamento de pensões exorbitantes a parentes de militares falecidos há várias décadas – tipo de despesa esdrúxula que o corporativismo da caserna, equivocadamente, impede que seja revista ou, simplesmente, reduzida.

Mas, a propaganda política do PT prometeu a implementação de novas ideias, e uma dessas inovações a que o segundo mandato da presidente não pode se furtar (ou adiar mais) é o resgate dos direitos sociais da Família Militar.

Tais prerrogativas foram duramente represadas durante o período 2011-2014, pela insensibilidade e a intransigência da ex-ministra do Planejamento, Miriam Belchior, e de seu antecessor na Pasta, Paulo Bernardo.

A dívida social do PT com o pessoal dos quartéis não é pequena, e, ao contrário do que supõem certos tecnocratas, também não se restringe ao problema da recomposição salarial. Até porque recomposição salarial não é benesse, ou regalia, mas dever do Estado.

Os profissionais que percorrem a pé as trilhas inóspitas da Amazônia, cumprem cansativos turnos de serviço nos passadiços das embarcações militares ou compõem as tripulações a bordo de frágeis helicópteros e desconfortáveis aviões cargueiros, precisam saber que seus familiares têm um teto sobre a cabeça e assistência médica de boa qualidade à disposição.

As novas ações preconizadas pela campanha da candidata reeleita poderiam, em função disso, começar por um envolvimento mais explícito e intenso das agências governamentais de financiamento com os diferentes programas de Próprios Nacionais Residenciais do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. E, ainda nesse quadrante da

administração, restaurar o valor de mecanismos de apoio, como o auxílio-moradia e o auxílio-bagagem (este, oferecido atualmente por meio de uma quantia irrisória).

São imperativas as propostas potencialmente úteis à reconstrução da confiança dos homens e mulheres das Forças Armadas na comandante suprema das Forças Armadas. Contudo, a rigor, essa não é a única relação que definhou, no setor da Defesa, no lapso dos últimos quatro anos.

Também o empresariado, que sob o estímulo do próprio Executivo investiu na consolidação da Base Industrial de Defesa (BID), como forma de se habilitar a atender aos contratos considerados fulcrais do setor militar, precisa voltar a confiar nas regras que ajustou, previamente, com o parceiro governo.

E, sobretudo, acreditar que elas não serão mudadas de uma hora para outra, como aconteceu no início de 2014, quando programas militares tidos como prioritários foram levados a um estado próximo da inanição pela área econômica petista, causando danos imensos ao planejamento financeiro das companhias – além de um natural desalento entre os seus dirigentes.

Restrições impostas pelo Tesouro

O argumento de que o Executivo desconhecia – ou avaliou erradamente – o impacto dos contingenciamentos sobre a indústria, não se sustenta.

Indicado para o posto de membro do Conselho de Administração da Embraer, o então Secretário do Tesouro, Arno Hugo Augustin, um economista do PT que foi assessor econômico da Prefeitura de Porto Alegre – e, de forma meteórica, transformou-se em um dos colaboradores mais próximos da presidente Dilma – tornou-se o artífice de

cortes orçamentários que impactaram fortemente os programas da companhia.

Suas providências em Brasília contribuíram para a paralisação dos serviços de modernização do caça F-5EM/FM, do avião de ataque A-1M e da aeronave de alerta aéreo antecipado E-99M – todos programas liderados pela empresa sediada em São José dos Campos (SP), que Augustin tão bem passara a conhecer. O comportamento do Secretário do Tesouro chegou a pôr em risco as metas do roll out do jato cargueiro Embraer KC-390 – projeto multinacional que, afinal, pôde ocorrer na época prevista (última quinzena de outubro).

Iniciativas de valor estratégico para o Exército, como o desenvolvimento dos veículos Astros 2020, de lançadores múltiplos de foguetes (de artilharia) e de mísseis, o início da implantação do Sisfron no lado ocidental do estado do Mato Grosso do Sul e a fabricação da família de viaturas blindadas sobre rodas Guarani foram igualmente afetadas pelas restrições impostas pelo Tesouro³.

O pior é que a desorganização dos balizamentos estipulados pela União é sempre feita pela área econômica, mas a má notícia precisa ser dada pelo Ministério da Defesa...

Foi assim, por exemplo, no ano passado, quando o secretário-geral da Pasta foi incumbido de cumprir romaria pelas empresas componentes da Base Industrial de Defesa. A missão do funcionário: explicar que boa parte das verbas destinadas a honrar, em 2014, o pagamento dos serviços prestados por essas corporações havia evaporado –, e que, na melhor das hipóteses, tais recursos seriam reprogramados para os exercícios de 2015 e 2016.

O que é combinado não é caro, diz a sabedoria popular.

3 “O Hyundai e o General”. Nelson Düring. Newsletter Defesanet. Edição 29/2014. 24 de outubro de 2014.

O estilo Dilma

Ao contrário de seu antecessor, a economista Dilma Vana Rousseff – uma antiga militante de esquerda que lutou contra o regime militar (1964-1984) – ao alcançar a Presidência da República, aos 63 anos de idade, não se deixou entusiasmar pela possibilidade de contribuir para a elevação do patamar operacional das Forças Armadas.

Nem em nome da proteção do pré-sal, nem em nome do papel que caberia aos militares no reforço das ações de Segurança Pública, nem em nome do prestígio que tal requalificação poderia (ou pode ainda) acarretar para o país no exterior – especialmente no âmbito das Nações Unidas.

Durante a chamada era FHC (janeiro de 1995 a janeiro de 2003), os dirigentes do PSDB desenvolveram uma série de gestões no sentido de tornar mais visível e crível a sua ambição de obter, para a nação brasileira (dona de uma das sete maiores economias do planeta), um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU.

Foi obra tucana, em junho de 1999, a criação do Ministério da Defesa, canal considerado indispensável à interlocução com as estruturas militares nacionais e multinacionais do mundo desenvolvido. O curioso é que os pessedebistas pararam por aí.

De forma inexplicável, eles negligenciaram um aspecto importante da sua demanda por representatividade no CS: a demonstração do estágio de aprestamento militar do país.

Tal competência permitiria que Brasília fosse convocada a intervir de forma mais intensa nas chamadas “missões de imposição da Paz” – ratificando sua disposição e preparo para garantir a estabilidade das relações internacionais.

Ao Brasil de FHC restou participar apenas da Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (Unavem III), na metade final da década de 1990, e da Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste, no início dos anos 2000. Ambas são iniciativas que iriam se desenrolar em cenários de conflito “de baixa intensidade”, e que, por conta disso, requeriam “boinas azuis” para tarefas de escolta, fiscalização e patrulhamento – muitas delas de caráter essencialmente policial. Então, na metade final dos anos de 2000, veio a mudança.

A descoberta dos reservatórios de óleo abaixo da camada de sal do subsolo marinho, defronte ao litoral sul-sudeste, e a notícia de que cientistas indianos haviam alcançado um modelo de reator nuclear compacto, próprio para ser usado em submarinos atômicos, fizeram com que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva se engajasse na decretação de uma Estratégia Nacional de Defesa e abrisse a agenda de seu segundo mandato (2007 a 2010) às reivindicações dos comandos de terra, mar e ar. Comportamento que permitiu às Forças Armadas examinar uma carga maior – e mais complexa – de incumbências no exterior.

A nova esfera de atuação dos brasileiros se materializou em 2011, com a atribuição dada pela ONU à Marinha de comandar e integrar – por meio de uma fragata dotada de helicóptero armado – o componente marítimo da Força Interina das Nações Unidas no Líbano. Essa pequena frota de guerra está encarregada de, em cooperação com a força naval local, proteger o litoral libanês de infiltrações terroristas e do contrabando de armas para guerrilheiros árabes.

Logo na sequência verificou-se o adensamento dos contatos entre a União Africana e a Armada do Brasil, que permanece até

os nossos dias, com o objetivo de que navios brasileiros participem do treinamento das guardas costeiras e das incipientes marinhas da África Ocidental.

Acertos e erros

Em seu gabinete, a presidente Dilma não demonstrou o elã de Lula pela projeção militar do Brasil no ecúmeno. Mas, ao menos, se poupou de descontinuar programas cruciais de modernização do dispositivo da Defesa, como (a) o de construção de submarinos de tecnologia francesa; (b) a modernização da aviação de caça da Aeronáutica através da aquisição de um caça-bombardeiro estrangeiro de 4ª e 5ª geração (eletrônica); (c) o reequipamento do componente de transporte da Força Aérea Brasileira por meio da incorporação do jato Embraer KC-390; (d) a renovação do parque de viaturas blindadas da Força Terrestre – indispensável à conversão das tradicionais Brigadas de Infantaria Motorizada do Exército em Brigadas de Infantaria Mecanizada –; e (e) a ativação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.

Ficou para trás a antiga cantilena dos militares de resistência ao seu envolvimento em missões não caracterizadas como tipicamente militares.

A insuficiência de estrutura da Polícia Federal (PF), para cobrir um território de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, e a fragilidade demonstrada pelos diferentes serviços – civis e militares – que deveriam garantir a Segurança Pública levaram as três Forças a se engajarem, quase que naturalmente, no enfrentamento do crime organizado e dos múltiplos recursos materiais (aeronaves, embarcações e sistemas de comunicação) mobilizados pelo crime transnacional.

Atualmente, unidades do Exército se empenham em exercícios conjuntos com batalhões de elite das Polícias Militares dos estados que fazem fronteira com os vizinhos do Brasil; e a Aeronáutica mantém aeronaves prontas a interceptar os aviões que, procedentes do exterior (ou não), transportam cargas ilícitas – normalmente sem declarar plano de voo.

A grande falha nesse esforço de cooperação é a falta de uma Guarda Costeira, capaz não apenas de reprimir o contrabando de drogas e de armas que se processa pelo mar, por rios e lagos, mas também de ativar um serviço de inteligência apto a identificar e rastrear os criminosos que atuam, de diferentes maneiras, nas regiões litorâneas.⁴

O Brasil é signatário, desde 1991, da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, mas toda a resposta que Brasília conseguiu dar aos narcotraficantes que se utilizam de rotas marítimas foi a criação de uma pequena ala naval na estrutura da Polícia Federal. A primeira equipe desse novo ramo de agentes federais começou a trabalhar em 1996, no porto de Santos.

Hoje, a PF mantém quase 30 Delegacias de Polícia Marítima visando, principalmente, ao aumento da segurança nos perímetros portuários. Mas, limitada pela escassez de pessoal e pelo pequeno porte das suas embarcações, a atuação desse efetivo é, reconhecidamente, insuficiente.

Os almirantes rejeitam, categoricamente, a criação de um serviço de guarda-costas no país, como forma de preservar os recursos que amealham na formação de trabalhadores marítimos, na arrecadação de taxas e na imposição de multas aos donos

4 LOPES, Roberto. “As Garras do Cisne”. Editora Record, Rio de Janeiro. 2014. Págs. 30 a 33.

de embarcações e de serviços navais. E o fato é que o PT, nem na era Lula e muito menos na primeira gestão de Dilma Rousseff, demonstrou competência para diagnosticar a lacuna representada pela ausência da Guarda Costeira, ou apetite político para negociar com os chefes navais o preenchimento desse vazio.

E, no entanto, é preciso dizer: a Esquadra nunca esteve num momento tão favorável quanto o atual, para permitir o surgimento de uma força de proteção da faixa costeira nacional.

Serviço de guarda costas

Bastaria, para isso, transferir à nova corporação a maior parte da estrutura da Diretoria de Portos e Costas da Marinha, juntamente com as 50 ou 60 embarcações que, no momento, já são empregadas em missões típicas de um serviço de guarda costas: quatro navios-patrolha classe “Bracuí” (ex-varredor “River” da Marinha britânica), duas corvetas classe “Imperial Marinho” (no final de sua vida útil), 12 patrulheiros classe “Grajá” consideravelmente modernos, seis classe “Piratini” (os veteranos Cape da Guarda Costeira estadunidense), seis avisos de patrulha classe Marlin (de 45 toneladas), 16 lanchas-patrolha de 9,5 toneladas (ex-Secretaria da Pesca), cinco LAEP 10 (lanchas de Apoio ao Ensino e Patrulha tipo Conrep de 32 pés) e 14 LAEP 7 (lanchas de Apoio ao Ensino e Patrulha tipo Conrep de 28 pés)⁵.

Como forma de reduzir o desconforto dos oficiais mais inconformados, não have-

5 Além desses barcos, a Guarda Costeira poderia receber os flex boats e motos aquáticas hoje pertencentes à Marinha, bem como alguns helicópteros Bell Jet Ranger que, num futuro não muito distante – por volta de 2016 –, estarão deixando de servir à instrução dos pilotos da Força Aeronaval.

ria mal algum em subordinar a Guarda Costeira ao Comando de Operações Navais da Marinha – propiciando, dessa forma, desde o primeiro instante, o necessário ambiente de cooperação entre as duas organizações.

E como seriam compostos, de início, os quadros de chefia da nova instituição? Ora, a Marinha manda embora, todos os anos, nos postos de capitão de mar e guerra e de capitão de fragata, dezenas de oficiais altamente qualificados – perfeitamente capazes, portanto, de se desincumbirem do trabalho de vigilância do litoral. Mas, é claro que a Guarda Costeira precisará implantar, imediatamente, a sua própria academia de formação de oficiais – de preferência bem longe do Rio, no Nordeste ou no extremo sul do país.

O estabelecimento do serviço brasileiro de guarda costas é desafio que exigirá um trabalho imenso e, claro, arcabouço legal próprio, mas não é (está longe de ser) assunto de complexidade insuperável.

Tudo dependerá da disposição da Força Naval de permitir o surgimento de uma corporação capaz de contribuir com o aperfeiçoamento do aparato de Segurança Pública, reagir com presteza à poluição marinha e colaborar com a salvaguarda da vida humana em áreas de diversão aquática.

Será que o alerta via rádio emitido pelas Capitânias dos Portos para os navegantes sobre uma brusca mudança meteorológica é suficiente? Em setembro passado, nas águas do Rio Paraguai defronte a Porto Murtinho (MS), esse aviso não impediu que um barco-hotel (de matrícula paraguaia) repleto de pescadores residentes no Paraná fosse engolido por um tornado. Mais de dez vidas se perderam no episódio.

Um serviço de guarda costas faria melhor? Se as coisas continuarem como estão, nunca saberemos.

Estagnação

Para além das ações em curso desde o estabelecimento da Estratégia Nacional de Defesa, que visam descortinar para os militares um horizonte de capacidades muito mais amplas que as do cenário atual, há um grupo de quatro programas de importância crítica cujo prosseguimento dependerá da tal noção (enunciada na primeira linha desse texto) de que um novo mandato implica, necessariamente, novas ações de governo.

Refiro-me (I) à construção do primeiro submarino de propulsão nuclear do país; (II) à fabricação e colocação em órbita de um sofisticado satélite militar de comunicações; (III) ao estabelecimento, no âmbito das três Forças, de um sistema de guerra cibernética apto a garantir, de forma consistente, o funcionamento do dispositivo da Defesa e de setores essenciais da infraestrutura nacional (energia, distribuição de água, controle do tráfego aéreo, etc.) no caso de ataques virtuais; e, por fim, (IV) à continuidade do programa de desenvolvimento de foguetes espaciais, que autorize os estrategistas brasileiros a planejar a obtenção, pelo país, de um elemento de deterência tão ou mais importante que o submersível atômico: um míssil balístico de alcance intermediário (IRBM na sigla em inglês), capaz de operar na faixa de 1.000 a 3.500 km.

O programa de fabricação do submarino nuclear caminha com solidez.

Ele foi energizado pela parceria da Marinha com a indústria naval francesa para a produção dos submersíveis classe Scorpène, e todas as suas etapas futuras estão delimitadas de forma nítida e exequível – dentro, obviamente, dos padrões de exigência (financeira, especialmente) a que um projeto dessa natureza deve se submeter.

Os projetos do satélite militar e da defesa cibernética estão em desenvolvimento – o primeiro com maior desenvoltura que o segundo. Em termos de cyberwar, não apenas o Brasil, mas quase todas as demais nações do globo se encontram em fase de experimentação.

Destacam-se nesse espectro países que mantêm estruturas de agressão ou defesa, cuja eficiência já foi comprovada nesse segmento do mundo virtual, como Rússia, China, Estados Unidos e Coreia do Norte. A obtenção de bons resultados por parte das três Forças dependerá, obviamente, da qualificação dos recursos humanos e das parcerias que o Ministério da Defesa puder estabelecer com centros de estudos mais avançados.⁶

O programa cuja implantação destoaria fortemente desse conjunto de iniciativas mantidas em ritmo satisfatório é o da pesquisa de foguetes espaciais, a cargo da Agência Espacial Brasileira (AEB) – autarquia vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – e do Instituto de Atividades Espaciais (IAE) da Aeronáutica.

A eventual obtenção do vetor balístico irá derivar, forçosamente, do sucesso que os pesquisadores militares e os cientistas da AEB possam obter nos projetos de veículos lançadores de satélites que o país investiga e experimenta há 40 anos. Mas, o modesto investimento feito pelo PT nesse segmento do espectro científico está sem rumo técnico – ainda que, em nossa opinião, esse talvez seja o menor dos seus problemas. Rumo é possível de se encontrar, mesmo que isso possa levar algum tempo.

A questão é como trilhar o rumo arrastan-

6 RAZA, Salvador Ghelfi. “A Cassandra Cibernética ou porque estamos na contramão da tecnologia e ninguém no governo quer acreditar”. Revista “Interesse Nacional”, Ano 6, nº 23. outubro-dezembro de 2013.

do, preso a uma das pernas, um peso de ferro que desgasta energias e impede que calculemos ao certo quando chegaremos ao destino.

Na pesquisa brasileira de foguetes espaciais, o peso é representado pelo acordo Alcântara Cyclone Space, cooperação pouco eficiente estabelecida pela era Lula com o governo de Kiev, que, hoje, em função da grave crise política russo-ucraniana e da guerra separatista no oeste da Ucrânia, se afigura de futuro absolutamente duvidoso.

Um atraso nas obras no Centro de Lançamentos de Alcântara contribuiu para o cancelamento do disparo do foguete Cyclone 4, inicialmente previsto para 2014. As chances de que o lançamento ocorra em 2015 praticamente inexistem. E o governo Dilma Rousseff só piorou esse quadro de incertezas.

Pesquisa de foguetes espaciais

O programa de veículos lançadores de satélites se encontra completamente despojado de prioridade. Ninguém no governo sabe dizer, exatamente, o que a Presidência da República deseja – ou espera – da pesquisa de foguetes espaciais no país.

A ideia geral dos militares da Aeronáutica era avançar na direção de uma arma estratégica a partir do desenvolvimento de um engenho transportador de carga útil comum, como fizeram Índia e Israel nas últimas décadas.

Em dezembro de 2013, os indianos, que começaram a planejar e a estudar a construção de foguetes espaciais na década de 1970 – mesma época em que os brasileiros se lançaram a esse projeto –, mandaram um foguete C-25 à órbita de Marte. Em outubro último, o satélite Mangalyaan (“Nave Marciana”, em sânscrito) que ele carregava, começou a circular o “planeta vermelho”.

As Forças Armadas da Índia possuem três modelos de mísseis balísticos de alcance intermediário, aptos a cobrir distâncias entre 2.500 e 4.000 quilômetros, além de mísseis intercontinentais (para alvos até 10.000 quilômetros de distância). Enquanto isso, os brasileiros ainda lutam para dominar a tecnologia de uso do combustível líquido (mais potente e instável) em veículos lançadores de satélites.

Os especialistas de Israel desenvolveram o Shavit, um foguete impulsionado por combustível sólido que tem os seus dois primeiros estágios reservados à produção do IRBM Jericho 3 – engenho de 30 toneladas concebido para voar por quase 5.000 quilômetros transportando uma ogiva explosiva de 500 quilos.

No Brasil, o cenário do desenvolvimento de vetores espaciais foi brutalmente sacudido, em agosto de 2003, pela explosão no Centro de Lançamentos de Alcântara (MA), que ceifou a vida de 21 dos principais cientistas espaciais civis e militares do país. Os ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia levaram mais de um ano para se refazerem da tragédia. O resultado da retomada dessa pesquisa é, contudo, desolador.

Dos oito lançamentos de foguetes previstos pela Agência Espacial Brasileira (AEB) para acontecerem no período de 2007 a 2014 – ou seja, entre o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma –, no âmbito do Programa Nacional de Atividades Espaciais 2005-2014, nenhum foi efetuado. E o cronograma estabelecido pela Agência para o Programa Nacional de Atividades Espaciais 2012-2021, também vai mal.

Os lançamentos do VLS (Veículo Lançador de Satélites)-1, programados para 2013 e 2014, não foram feitos. O disparo

desse vetor previsto para 2015 tem probabilidade zero de acontecer.

A AEB também planejou o disparo de um VSISNAV, versão do VLS-1, que seria utilizada para ensaios em voo do sistema de navegação mais conhecido como SISNAV: plataforma inercial que utiliza girômetros ópticos e acelerômetros desenvolvidos pela equipe do Laboratório de Identificação, Navegação, Controle e Simulação do IAE.

O equipamento foi pesquisado no âmbito do chamado Projeto SIA (Sistemas de Navegação Inercial para Aplicação Aeroespacial), mas todo o trabalho está a ponto de ser perdido, pois existe uma chance mínima de o VLS-1 (VSISNAV) ser lançado no final de 2016 – até porque, internamente, a própria Agência, desanimada, examina descontinuar as experiências com o VLS-1.

O lançamento do VLM (Veículo Lançador de Microssatélites) –, foguete de três estágios a propelente sólido, projetado no fim dos anos de 1980 para levar ao espaço cargas úteis de até 150 kg –, previsto para acontecer em 2015, foi adiado para 2017.

Tudo isso reflete a desorientação da AEB. Um cenário de falta de critérios ao qual está atrelado o Instituto de Atividades Espaciais, talvez o mais importante centro de pesquisas do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da Força Aérea.

O mandato de novas ideias conquistado por Dilma Rousseff precisaria interromper o voo errático da Agência, e estimulá-la a captar parceria qualificada, habilitada a oferecer opções tecnológicas claras, estabelecer cronogramas e inspirar respeito no item cumprimento dos prazos.

Os projetos VLS-Alfa, de um foguete capaz de voar por 750 km transportando uma carga útil de 500 kg, e VLS-Beta, de um vetor capaz de cobrir 800 km carregando uma

ogiva de 800 kg, ambos de responsabilidade do IAE não foram, nem mesmo, iniciados.

Dadas as circunstâncias de aparente desinteresse das autoridades máximas do Executivo e do Ministério da Defesa, de indefinição dos rumos técnicos e da ausência quase completa de recursos, não se deve excluir a possibilidade de que esses projetos sejam, simplesmente, cancelados.

Como nada do que estava previsto para o período 2012-2015 aconteceu, é de se presumir que muito pouco, ou quase nada, vá se materializar até 2021...

Culpa

Mas, a problemática da Defesa não se restringe, claro, aos assuntos técnicos. Doze anos de PT ideologizaram e partidarizaram a máquina pública como jamais se viu no país.

Assim, este segundo mandato da presidente Dilma precisará lidar com duas questões que, no âmbito das Forças Armadas, provocam desconforto e preocupação:

- A) a escalada de tensões que domina os estratos superiores da oficialidade (da ativa e da reserva), em razão das conclusões alcançadas pela Comissão Nacional da Verdade e da ambição desse comitê de que tal desfecho produza, agora, efeitos jurídicos; e
- B) a aproximação protagonizada por setores da alta administração petista com a inteligência cubana, que, na opinião de muitos chefes militares, ameaça vulnerar a inviolabilidade de certos interesses estratégicos brasileiros.

No que tange à expiação dos crimes contra os Direitos Humanos praticados por

integrantes das três Forças durante o Regime implantado pelo golpe de 1964, o mais provável é que o estamento militar se mantenha entrincheirado e resistente na tese de que tais acontecimentos são de responsabilidade exclusiva de elementos criminosos já identificados (ou em processo de identificação), e não refletiram uma “política de Estado” – ao contrário do que desejam fazer crer os seus acusadores.

Não há sinais de que, em sendo o tema levado aos debates no Parlamento, o Palácio do Planalto possa vir a patrocinar alguma manobra política tendente a apoiar a anulação – ou qualquer modificação substancial – da Lei da Anistia.

A novidade, nesse tema, é que as lideranças pró-revogação da Lei da Anistia vêm mobilizando para a sua causa elementos de pressão externos, como as equipes de fiscalização dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos e das Nações Unidas, além de entidades de reconhecido valor na investigação de violações desse gênero, como “As Mães da Praça de Maio”.

Como se não bastasse isso, tanto a Argentina como o Chile mantêm abertas as suas agendas de investigação de crimes de tortura e homicídio por motivação política.

Na Argentina, no fim de outubro, mais 15 torturadores (entre eles o ex-chefe de Polícia de Buenos Aires) receberam penas de prisão perpétua, o que elevou a 559 o número de condenados por “genocídio” durante a chamada “guerra sucia”, que se estendeu de 1976 a 1983, e marcou tragicamente a ditadura argentina.

De sua parte, os chilenos reabriram uma averiguação de responsabilidades acerca do “Terrorismo de Estado” praticado pelas Forças Armadas e por órgãos civis de segurança durante o governo militar liderado pelo ge-

neral Augusto Pinochet Ugarte, no período de setembro de 1973 a março de 1990.

Nesse doloroso lapso de tempo, centenas de pessoas foram assassinadas, milhares sofreram torturas, e ao menos 1.200 pessoas desapareceram sem deixar vestígios – como se nunca houvessem existido.

No Brasil, ao longo dos últimos cinco ou dez anos, muitos chefes militares julgaram ser preferível digerir as indenizações pagas às famílias de ex-combatentes das organizações clandestinas de esquerda e às vítimas de maus tratos nos quartéis, como forma de aplacar a voracidade dos defensores da punição aos militares – um convencimento que subestimou a determinação dos apoiadores da Comissão Nacional da Verdade.

Os excessos do passado não são, entretanto, o único tema de cunho político que causa consternação entre os chefes militares.

Assédio

Em seu campo profissional, oficiais dos diferentes setores de inteligência das Forças Armadas assistem, apreensivos, à aproximação deflagrada pelas administrações petistas, sob a orientação da Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, com o governo castrista – manobra que, aparentemente, motivou a inteligência cubana a tentar lances mais ousados de cooperação bilateral.

A 12 de setembro de 2013, o adido da Polícia Federal brasileira em La Paz, Carlos Rogério Ferreira Cota – um ex-funcionário da área de inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República –, foi procurado pelo ministro conselheiro da Embaixada da República de Cuba, Señor Manuel Alfonso Rode, que lhe solicitou um encontro “urgente”. Apesar de

não manter relação de amizade com Cota, o diplomata cubano apresentou-lhe, objetivamente, um alentado rol de questionamentos:

1- Retirada do senador boliviano Roger Pinto de seu país (em um veículo da missão diplomática do Brasil e sob a guarda de militares brasileiros).

- Qual a participação do representante diplomático de Brasília em La Paz, embaixador Marcel Fortuna Biato, na concretização do evento?
- O governo brasileiro autorizou ou tinha conhecimento da operação?
- Os Fuzileiros Navais teriam sido utilizados com autorização do Ministério da Defesa?
- A Polícia Federal teria conhecimento prévio da operação e por tal motivo já estaria aguardando o senador Pinto na fronteira?
- Os adidos estariam ausentes de seu posto propositadamente, de forma a facilitar a fuga do senador?
- Como ficou a relação institucional das aditâncias brasileiras com as autoridades bolivianas após a retirada do senador Pinto?

2 - Atuação da Aditância Policial.

- Em que consistem os acordos de cooperação com a Polícia Nacional da Bolívia e o Trilateral Brasil-Bolívia-Estados Unidos?
- O que significa o monitoramento mencionado no Acordo Trilateral?
- A Polícia Federal do Brasil realiza interceptação de sinais em território boliviano?
- Em quais áreas do território boliviano a atuação do narcotráfico é mais intensa?
- Há traficantes brasileiros considerados importantes atuando na Bolívia?
- Quais as nacionalidades dos traficantes presos ou que atuam na Bolívia?

3 - A Revista Veja é vinculada a algum

grupo político de oposição ao governo brasileiro?

- Qual a razão dos “ataques” da revista ao governo boliviano, atribuindo ligação com o narcotráfico?

4 – A contratação de médicos cubanos pelo Brasil.

- O porquê da rejeição dos médicos cubanos contratados pelo Programa Mais Médicos?

Inquirido acerca do objetivo de tais perguntas, e da identidade da pessoa que teria ordenado aquele procedimento, o ministro Rode esquivou-se de fornecer informações.⁷

No segundo semestre de 2014, militares da Marinha interceptaram, numa loja maçônica do interior da Paraíba, o cubano Jesus Velásquez, um suposto “agente de Saúde” do Programa “Mais Médicos”, do Ministério da Saúde.

Velásquez – ou seja qual for o seu nome verdadeiro – não deveria estar ali. Ele fora designado para atender à população carente de um município do sertão de Pernambuco. Confrontado com o fato de que estava diante de representantes do Ministério da Defesa do Brasil, empalideceu.

Os militares o fotografaram exaustivamente, o interrogaram e, mais tarde, relataram o caso para os seus superiores e para a Superintendência da Polícia Federal em João Pessoa.

De qualquer forma, no Ministério da Defesa e no Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, nunca houve dúvidas de que Havana despacharia informantes e ativistas do seu venerado Partido Comunista misturados à alegre trupe de médicos e assemelhados contratada pelo governo Dilma Rousseff para interiorizar a assistência médica no país.

7 “O assédio cubano”, Roberto Lopes. Jornal “O Globo”, Rio de Janeiro. 1º de novembro de 2013.

O “Mal-Estar” do Judiciário

.....

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO

Os indicadores divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o Judiciário revelam que o número de processos por magistrado não para de crescer. Em 2013, tramitaram na Justiça mais de 95 milhões de processos, sendo que 70% (66,8 milhões) estavam pendentes desde o início do ano. Portanto, houve um acréscimo real de 30% no volume de processos, os quais, em termos absolutos, em relação a 2009, representam um acréscimo de mais de 12 milhões de novos processos instaurados.

Não bastasse, a taxa de congestionamento não parou de crescer: para cada 100 processos, apenas 29 foram baixados à primeira instância. No entanto, o número de juízes e desembargadores não aumentou

nesse período, o que resulta em mais carga de trabalho para os magistrados, com o risco de comprometer, em alguns casos, a qualidade técnica das decisões judiciais.

Outro aspecto relevante é a quantidade de execuções fiscais que ultrapassa em mais de meio milhão de processos. Para se ter uma ideia, se fossem retiradas do Judiciário as execuções fiscais, a taxa de congestionamento cairia em 10 pontos percentuais, atingindo o patamar de 61%. Esta questão será tratada mais adiante quando abordarmos a necessidade de criação da justiça administrativa.

Assim, o objetivo deste artigo é verificar e dimensionar as causas do exponencial crescimento do número de processos que chegam – e se arrastam no Judiciário brasileiro – e quais seriam as formas de reduzir esse congestionamento – se é que é possível cogitar de algo tão ambicioso.

A tradição individualista brasileira e a “massificação” das demandas judiciais

A origem do abarrotamento de nossos Tribunais é matéria de emblemáticas discussões pelos que se dispõem a estudar a história de nosso direito processual. Em linhas gerais, no entanto, como uma das im-

.....
JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO é advogado, sócio de Piquet Carneiro, Magaldi e Guedes Advogados Associados, presidente do Instituto Hélió Beltrão e ex-presidente da Comissão de Ética da Presidência da República (1999-2004). Foi secretário-executivo e coordenador do Programa Nacional de Desburocratização (1982-1985).

ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO é advogado, sócio de Piquet Carneiro, Magaldi e Guedes Advogados Associados. Graduado pela Universidade de Brasília (UnB), é pós-graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. É membro da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional DF.

portantes causas de nossa tradição de litigiosidade excessiva, é comum a remissão à tradição individualista da escola paulista de Enrico Tulio Liebman e a forma pela qual nosso código de processo civil foi conformado. Paralelamente, nossa vocação formalista continua forte.

Instituído pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, o atual Código foi estruturado para atender, preponderantemente, aos interesses individuais levados à tutela do Judiciário. Como exemplo-síntese da concepção adotada, o artigo 6º de nosso atual Código de Processo Civil expressa que: “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

Assim, no nascimento das regras que ditam a forma e o modo pelo qual um conflito deve ser resolvido, previu-se que o Estado mediará, em preferência, um conflito individual e concreto, refletindo, de maneira típica, a cultura que prevalecia à época.

No entanto, a partir do fenômeno de multiplicação e do adensamento das relações sociais, importantes alterações ocorreram nos cenários político, econômico, científico, religioso e social. O Poder Judiciário, nessa esteira, também se modificou.

Deparou-se ele, nesse seu novo panorama jurisdicional, com o fenômeno que se denominou de “massificação de demandas”, em que ações judiciais de origem comum foram (e são) apresentadas aos montes. Trata-se, quase sempre, de conflitos ligados à ascensão das classes sociais ao papel de diuturnos consumidores, seja em relação ao serviço de telefonia que utilizam, de transporte, de saúde, de moradia ou de educação que contratam, assim como de seus trabalhos e outros infindáveis temas.

Surge, então, a necessidade de amplia-

ção da capacidade estatal de dar respostas mais rápidas e eficientes, o que ensejou, a partir de 1985, as primeiras tentativas de inserção de mecanismos judiciais de resolução coletiva de demandas, além de meios jurídicos apropriados para sua defesa.

As reformas propostas

Refere-se, aqui, em um primeiro momento, aos novos diplomas que regulamentam os direitos coletivos, os individuais homogêneos e os difusos, tratados, por exemplo, na Lei nº 7.347, de 24.07.1985 (a Lei da Ação Civil Pública), ou na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

Com efeito, muito embora estas leis não inaugurem, no direito brasileiro, a tutela de direitos coletivos (meio ambiente, cultura, patrimônio público, dentre outros) – a qual surge com a Ação Popular, prevista pela Lei nº 4.717/1965 –, é com estas legislações que se passa a dar, no Brasil, o que se considera o tratamento coletivo a direitos violados.

Como resposta à “massificação de demandas”, portanto, passa-se a dar guarida a direitos considerados individuais em essência (erros em contas de telefone, na contagem do consumo de água ou luz, de cobrança equivocada em fatura de cartão de crédito), mas que podem ser considerados e ter tratamentos coletivos (ou supra individuais) por ocasiões específicas.

Tenta-se, assim, engrandecer a participação das associações legalmente estabelecidas, e com fins institucionais de defesa de determinada categoria – como de consumidores eventualmente lesados, por exemplo –, para que elas, por uma única ação, tenham legitimidade para discutir direitos

(subjetivos) que afetam vários de seus membros lesados.

Entretanto, muito embora louvável a tentativa, verificou-se que a simples adoção da litigiosidade em massa não se revelou suficiente para conter o crescente fluxo de causas repetitivas.

As razões mais relevantes para essa constatação são: (i) a inexistência de associações suficientes para ajuizamento de ações coletivas; (ii) a proibição de se utilizar dessas ações para discutir tributos, contribuições previdenciárias ou FGTS; ou mesmo (iii) a restrição territorial de aplicação de uma decisão tomada em sede de processo coletivo.

Logo, em uma segunda etapa de mudanças, são inseridos em nosso ordenamento processual instrumentos também capazes de atender à cada vez mais reclamada efetividade processual, em mais uma tentativa de se racionalizar a enxurrada de ações encaminhadas anualmente.

Diante do permanente congestionamento das vias judiciais, são criados, com a Emenda Constitucional 45/2004, mecanismos específicos para redução e solução prioritária e uniforme de causas, tais como a súmula vinculante, a figura da repercussão geral – como critério para admissão de recursos extraordinários interpostos ao Supremo Tribunal Federal – e dos recursos repetitivos, quando diante de recursos especiais apresentados ao Superior Tribunal de Justiça.

Por último, e em vias de aprovação no Congresso Nacional, está o Novo Código de Processo Civil, no qual se destaca o denominado Instituto de Resoluções de Demandas Repetitivas, que inova ao trazer para a instância ordinária, de cognição ampla e obrigatória, instrumento hábil e capaz de gerar

certa uniformidade aos particulares diante de situações de idêntica matéria jurídica.

Trata-se de mais uma experiência de se trazer o trato coletivo para o ordenamento jurídico brasileiro, cujas experiências, até o presente momento, esbarram na cultura individualizada vigente.

Assim, no novo CPC, permite-se a certo magistrado que, diante da redundância de processos a respeito de determinada questão, provoque o Tribunal hierarquicamente superior, de modo a se dar uma única resposta que será aplicada imediatamente a todas as ações movidas com igual embasamento jurídico.

O panorama atual do Judiciário

Contudo, o que se verifica – com a óbvia exceção do Código que está por vir – é que as soluções intentadas ainda não foram suficientes para resolver o problema enfrentado pelo Judiciário.

Não se trata, aqui, de críticas às medidas legislativas adotadas. A Emenda Constitucional de nº 45 é absolutamente importante em razão das mudanças estruturais que foi capaz de realizar no Poder Judiciário, com destaque para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujo relatório, aliás, instrui a presente análise.

O que se percebe é que, como os próprios números apresentados no início deste texto demonstram, é inquestionável que o Judiciário, hoje, realiza verdadeiro “trabalho de Sísifo” – aquela figura mitológica conhecida por realizar tarefa rotineira e cansativa de rolar pedras montanha acima e que acabavam descendo antes do cume, obrigando-o a recomeçar.

Deste modo, é certo que o ordenamento jurídico de determinado Estado deve estar

em compasso com os anseios daqueles a quem suas ordens se destinam, sob pena de se interrogar sua própria legitimidade institucional, por isso o “mal-estar” do Poder Judiciário atual.

A efetividade na prestação jurisdicional deve estar em constante diálogo com a garantia constitucional do acesso à justiça. O acesso a uma ordem jurídica justa guarda, verdadeiramente, intrínseca relação com a necessidade de uma resposta rápida e efetiva, impossível de ser atendida no panorama atualmente verificado.

O sistema, tal como ele se encontra, é burocrático e afastado de sua primordial função, que é a de produzir segurança jurídica, isto é, estabilidade de suas decisões e previsibilidade a respeito de sua interpretação para certos atos, fatos e condutas.

Além disso, o sistema atual é caro. Segundo os dados do CNJ, apenas para custeio das despesas da Justiça Estadual, gasta-se, aproximadamente, R\$ 34 bilhões, o que representou um aumento de 27,5% no último quinquênio. Note-se que, nestes custos, são apenas considerados os valores diretamente incorridos pela administração, em razão de salários e custos de manutenção, por exemplo.

Sequer se consideram as despesas que as partes incorrem. O credor que tem direito a receber R\$ 500 e aciona a Justiça pelo rito ordinário, pode considerar o valor já perdido. No final de oito anos, prazo médio que leva para uma ação para ter uma solução final no Judiciário brasileiro, se ele ganhar a causa e receber o dinheiro, já terá gasto os mesmos R\$ 500 ou mais com os custos processuais e honorários advocatícios. A conclusão é de um estudo sobre o Judiciário e a Economia, feito pela Secretaria da Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça.

Infelizmente, os números não tendem a melhorar. Segundo o já referido estudo do CNJ, é preocupante o progressivo e constante aumento do acervo processual, que tem crescido a cada ano a um percentual médio de 3,4%, razão pela qual uma solução não passe, necessariamente, por uma mudança procedimental, mas sim cultural.

Portanto, é de se questionar se simplesmente a adoção de alterações legislativas – por mais complexas que elas sejam – não seriam medidas que, isoladamente, não tenham o condão de trazer a mudança imaginada.

A experiência estadunidense

A experiência internacional pode ajudar neste aspecto. Nos anos 1970, a Justiça da Cidade de Nova York apresentava grande congestionamento na tramitação de processos. Numa primeira abordagem, pensou-se em fazer uma atualização de rotinas procedimentais, mas logo se verificou que o crescimento do estoque anularia os eventuais ganhos de agilidade. Em decorrência, decidiu-se pela criação de grupos de juízes itinerantes que visitavam cada corte e julgavam coletivamente cada processo no estado em que se encontrava.

Posteriormente foi feita uma avaliação das decisões tomadas nos diversos casos e concluiu-se que elas seriam de melhor qualidade e mais adequadas do que as decisões convencionais. Numa outra pesquisa, as partes – inclusive as perdedoras – consideraram também satisfatórias as decisões tomadas.

O que se pode concluir é que, ao contrário do que se pensa, a lentidão processual nada tem a ver com a qualidade da decisão final. Ao contrário, quanto mais distante dos fatos que deram origem ao litígio mais aumenta o risco de a decisão revelar-se

anacrônica. Uma das críticas que se faziam contra a criação do Juizado Especial de Pequenas Causas, em 1984, era justamente que a simplificação processual tornaria as decisões mais expostas ao risco de erros. Infelizmente, não há pesquisas sobre a qualidade técnica desses julgados. Quanto à clientela, as críticas são principalmente em relação à lentidão processual.

Conclusão e recomendações

Dessa forma, se a melhor forma de se perceber qualquer enfermidade, é pelo diagnóstico do paciente, a situação do Judiciário brasileiro é aflitiva. A adoção de novas e complementares medidas podem e devem ajudar o país.

O CNJ até estabeleceu metas de cumprimento sobre redução do estoque de processos. Nesse sentido, houve algum progresso, dependendo de cada Tribunal. No entanto, como vimos, continuou a subir a quantidade de casos em tramitação. Isto está levando a interpretações bastante flexíveis das regras processuais aplicáveis.

No Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, várias providências vêm sendo adotadas para agilizar a tramitação de recursos. Algumas turmas já adotam procedimentos que não estão previstos nas normas processuais, tais como a projeção em tela do acórdão, antes mesmo da sustentação

oral. A ideia é convencer os advogados a desistirem da sustentação oral.

Porém, o que se quer aqui recomendar é a adoção de medidas novas, como a criação de uma Justiça administrativa, por exemplo, para conhecer e julgar exclusivamente questões decorrentes das normas de direito administrativo, inclusive matérias tributárias.

O aumento da litigiosidade e, por conseguinte, do volume de processos judiciais em diferentes tribunais não dá mostra de arrefecimento. Ao contrário, deve se acentuar nos próximos anos. E um dos problemas mais persistentes é que os litígios cíveis e administrativos convergem ambos para a Justiça comum, uma vez que o Brasil não adotou uma justiça administrativa diferente da justiça cível. No modelo francês, os tribunais administrativos têm competência exclusiva para julgar todas as questões que emanam da legislação administrativa.

Além disso, deve-se estudar a possibilidade de redução drástica das opções recursais. Todos os incidentes processuais seriam resolvidos pelo juiz na sentença, com extinção dos embargos de declaração e tornando, ainda, obrigatória a imposição de multa nos casos de litigância de má-fé, inclusive ao advogado público.

Combate sistemático ao formalismo jurídico, com a inclusão do tema como matéria obrigatória nos cursos jurídicos, é medida inovadora que já tem estudos em andamento.

