

# Reforma eleitoral: é possível recuperar a representatividade dos partidos políticos?

HELCEMARA TELLES  
PAULO VICTOR MELO

## RESUMO

■ O artigo analisa a centralidade dos partidos nas funções procedimentais nas democracias modernas, a generalizada descrença com os partidos e a crise de representação no Brasil. Discute as características do sistema político brasileiro e o gap entre a arena eleitoral e legislativa. Apresenta os principais temas da reforma política e conclui que ela avançou pouco no sentido de fortalecer a representatividade dos partidos políticos brasileiros.

## ABSTRACT

■ *The article analyzes the centrality of the parties in procedural functions in modern democracies, the widespread disbelief with regards to political parties and Brazil's representation crisis. It also discusses the characteristics of the Brazilian political system and the gap between the electoral and legislative arenas. It presents the main themes regarding the political reform and concludes that it brings little progress towards strengthening the representativeness of Brazilian political parties.*

## INTRODUÇÃO

■ Os partidos políticos são instituições fundamentais no sistema democrático. Eles realizam a mediação entre a sociedade e o Estado, recrutam lideranças, organizam as disputas eleitorais, estruturam os governos, além de vocalizarem os an-

seios dos cidadãos (Sartori, 1982). Os partidos são responsáveis pela organização do sistema político e é difícil dissociá-los da própria existência da democracia, pois os “partidos políticos criaram a democracia moderna e a democracia moderna é impensável exceto em termos dos partidos”. (Schattschneider, 1942, p. 1). Eles são encarregados de funções representativas e procedimentais (Mair, 2003). O primeiro grupo é composto pelas funções de integração e de mobilização da sociedade, articulação e agregação de interesses dos indivíduos e a transformação das demandas dos cidadãos em políticas públicas, e esta última é função não somente de representação, mas também processual. O segundo grupo é a função de elaborar políticas públicas, recrutar e selecionar as lideranças políticas.

As mudanças na sociedade transformaram as funções representativas dos partidos. O surgimento de grupos de interesse e de movimentos sociais teriam retirado dos partidos a justificativa para a sua permanência e se suspeita da capacidade destas organizações para influenciarem o comportamento dos cidadãos. A centralidade atual dos partidos na formação dos governos e nas disputas eleitorais encontra-se bastante questionada, uma vez que os enfrentamentos políticos ocorreriam mais entre pessoas do que entre partidos. As abordagens pessimistas apontam o declínio da participação dos filiados no interior das organizações, a volatilidade eleitoral, a redução da confiança dos cidadãos e da identificação partidária como indicadores da fragilidade partidária.

Do lado da demanda, os novos eleitores e os grupos sociais não se sentiriam identificados com os partidos tradicionais, caracterizando-se um processo de des-socialização da sociedade. Notam-se modificações no eleitorado, tais como a expansão da escolaridade e a secularização, o que tornaria os cidadãos mais críticos aos partidos e autônomos em relação às legendas. Deste ponto de vista, a ampliação da mobilização cognitiva afastaria os indivíduos dos partidos e estes passariam a utilizar outros atalhos cognitivos para se informar e tomar suas decisões.

A literatura mais recente ressalta o aprofundamento da crise de representação (Mair, 2013), que ocorre quando os cidadãos não acreditam que eles estão sendo bem representados. Os partidos teriam perdido a primazia de interpretar o mundo político para a sociedade e se tornaram cada vez mais reféns da sociedade mediatizada. Deste modo, eles responderiam mais às demandas da mídia e dos novos atores do que agiriam como propositores de agendas. Os partidos teriam se adequado à ideia da política como uma atração de *showbiz*, o que abriria cada vez mais espaços tanto para o surgimento de candidatos sem vínculos quanto para *outsiders* na política. Ao abandonarem a função de serem os principais canais de expressão (Sartori, 1982), seriam debilitadas as suas responsabilidades de organi-

zar a vontade pública e expressá-la. O sistema partidário, assim, vem “perdendo o seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública”. (Castells, 2000, p. 402).

Por outro lado, na maioria das democracias contemporâneas <sup>1</sup>, o segundo grupo de funções – as procedimentais – são de exclusividade dos partidos políticos. Os partidos ainda são responsáveis por organizar as eleições – incluindo a seleção de candidatos -, dado que na maioria dos casos existe a obrigatoriedade de pertencimento a um partido para se lançar à disputa eleitoral e formar governos. Mas, a despeito das críticas aos partidos, os sistemas partidários latino-americanos estavam em processo de institucionalização. Contudo, a constatação de que os sistemas estavam se institucionalizando não significaria que o processo de intermediação política estaria sendo feito de modo eficiente e representativo e a institucionalização pode ser indicio de uma estabilidade baseada na hegemonia dos partidos tradicionais pouco representativos.

A sociedade brasileira também passou por profundas mudanças políticas sociais e econômicas, sobretudo quando se comparam aos anos de vigência do regime autoritário (1964/1985). Tais mutações impactaram no modo como os partidos se estruturam, atraem e mobilizam os eleitores. Contudo, é significativo o aumento da desconfiança dos brasileiros nas instituições representativas, bem como o crescente anti-partidarismo – uma reação ao fracasso real dos partidos e de seu envolvimento em corrupção, patronagem e uma resposta à insatisfação dos cidadãos com as atividades das elites e com o rendimento das instituições.

Este capítulo pretende analisar como as reformas propostas pelo Congresso Nacional podem afetar os partidos no sentido de recuperar, aperfeiçoar ou fragilizar ainda mais suas funções representativas e procedimentais. Ele está organizado da seguinte forma: uma abordagem da relação partidos e representação, a estruturação das arenas de poder no Brasil – arena eleitoral e arena legislativa -, e a análise das propostas de reformas eleitorais presentes no Congresso Nacional. Finalmente, será apresentado o que foi aprovado na reforma de 2017, bem como, alguns apontamentos que se acredita podem contribuir com o debate sobre a reforma política, principalmente no que tange ao aumento da representatividade dos partidos políticos brasileiros.

---

1 Apenas alguns países no mundo possibilitam atividades como o lançamento de candidaturas “avulsas”, ou seja, sem que estes candidatos estejam dentro de um partido político.

## I. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO

■ A preocupação com a representação política sempre se fez presente na literatura de ciência política tanto em obras clássicas (Eulau e Walhke, 1959; Pitkin 1967; Fiorina, 1977) quanto nas mais recentes (Manin, 1995; Manin, Przeworsky Stokes, 1999; Mansbridge, 2003; 2009; Rehfeld 2005; 2009). A relevância do tema é justificada pelo fato de a representação ser um elemento central no que se conhece como democracia moderna (Brack, Costa e Teixeira, 2012). O ato de representar e de se fazer presente está na base da formulação das atuais instituições de governança. A representação acontece quando atores falam, advogam e atuam em nome de outros na arena política e transmite a ideia de *agir por outros* (Pitkins, 1979), com a garantia de que aquilo que foi decidido pelo representante seja respeitado por quem ele representa (Eulau et al, 1959). O vínculo entre representante e representados garante o funcionamento da democracia e sustenta a legitimidade da forma de governo democrática, ao possibilitar que a voz, as opiniões e as perspectivas dos cidadãos estejam presentes no processo de construção de políticas.

Nas atuais democracias latino-americanas, o número de eleitores independentes aumentou bastante (Meixueiro et al, 2015). Os cidadãos não se sentem totalmente satisfeitos com a representação de interesses e a participação eleitoral (em seu aspecto institucional), e demandam (tanto fora como dentro dos partidos) outros canais e espaços para a representação e a participação política (Oñate, no prelo). Esta tensão em relação às formas de representação e à legitimidade do poder constitui um problema moderno. No Estado Moderno, o poder político está na cúpula de um sistema complexo de aparatos, distante da vida comum. O afastamento da política das exigências e demandas imediatas dos eleitores é inevitável devido aos prazos que regem a implantação de grandes decisões e de reformas, de modo que os eleitores têm expectativas em relação aos partidos que raramente se cumprem (Quirós, 2012). A ênfase na função de governo sobre a representativa leva os partidos políticos à cartelização, cada vez mais próximos da função governativa e dependentes dos recursos estatais. (Katz e Mair, 1994) do que da função representativa.

Pelo lado dos cidadãos, generaliza-se a sensação de ruptura dos vínculos entre representantes e representados, agravado pela percepção da política como uma disputa da audiência, guiada à luz dos holofotes dos meios de comunicação (Castells, 2002, p.381). Essas contendas fortaleceram os políticos como os personagens centrais das competições, o que Manin (1995) denominou como

“democracia do público”. A política responde hoje mais ao tempo da Mídia do que ao próprio tempo da política (Melo e Silva, 2013). A busca pela adequação ao formato da mídia e a ação conectada ao seu tempo, levou a um acelerado desgaste dos partidos e a valorização cada vez maior das ferramentas de marketing político (Castells, 2002, p. 374-375).

A expansão do voto personalista em um sistema democrático e institucionalizado são decorrentes dos seguintes fatores, de acordo com Mainwaring e Torcal (2005): (1) *A sequência histórica na construção dos partidos*. Partidos que tem o seu marco fundacional após a institucionalização da TV e das mídias terão seu poder de enraizamento diminuído; (2) *O mau desempenho de muitos regimes competitivos*. Quando os partidos não lograram êxito na representação e na fixação de sua imagem frente ao eleitorado, estes abriram a oportunidade de campanhas personalistas; (3) *Partidos programaticamente difusos*. Na ausência de bandeiras ideológicas fortes, os partidos ofereceram aos eleitores incentivos para serem voláteis, o que acarreta em um comportamento personalista na sua decisão do voto; (4) *O voto personalista é provavelmente mais forte nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentaristas*. O voto personalista é característico de sistemas fluidos – voláteis – onde há um fraco enraizamento dos partidos na sociedade.

A inclusão de demandas ao discurso político dos partidos não alcançou evitar a crise da função representativa dos partidos políticos e o surgimento do anti-partidarismo. Tanto um quanto o outro podem ser entendidos como sentimentos negativos nas instituições representativas (Torcal, Montero e Gunther, 2002). Os partidos são vistos cada vez mais como predominantemente interessados em si mesmos, incapazes de sustentar ideias políticas consistentes e propensos à corrupção (Poguntke, 1996: 320). No vácuo do *descontento* político<sup>2</sup> (Torcal, 2003) os partidos continuam importando algo para os eleitores, mas não conseguem satisfazer as altas expectativas que dos cidadãos têm a respeito deles. Abre-se, assim, a oportunidade para a emergência de forças *anti-establishment* que desafiam os tradicionais partidos políticos e aprofundam a sua crise.

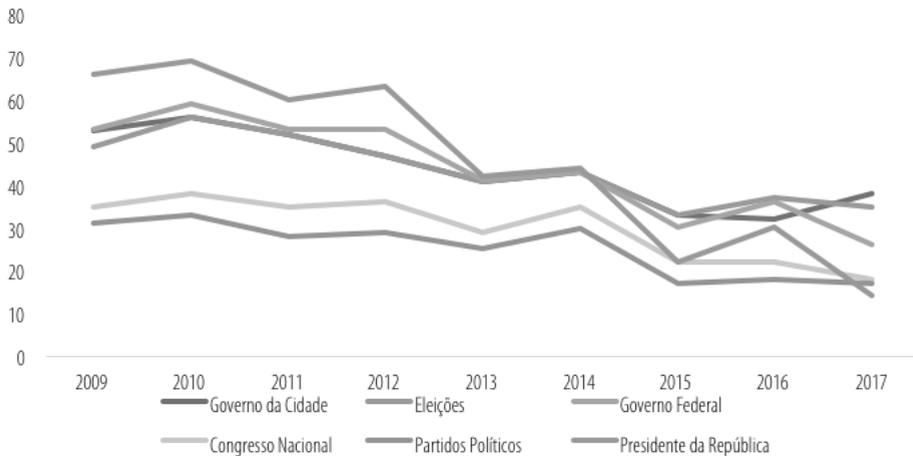
---

2 Montero, Gunther e Torcal (1998) apresentam a distinção entre legitimidade, descontento e desafección. Descontento é conjuntural – influenciado pela crise econômica por casos de corrupção e pelo sentimento de ineficácia das instituições políticas. A desafección é atitudinal – que é segundo Di Palma (apud Monteiro, Gunther e Torcal 1998) um desapego e rechaço ao sistema político, que leva a uma aversão afetiva ao sistema político.

## 2. A PERCEPÇÃO DOS PARTIDOS NA OPINIÃO PÚBLICA BRASILEIRA

■ A redução da representatividade e da preferência pelos partidos resulta em incertezas quanto aos resultados eleitorais, enfraquecendo os regimes democráticos e impossibilitando o *accountability* eleitoral. O gráfico 1 demonstra que a confiança dos brasileiros nos partidos é de apenas 17%. O Índice de Confiança Social evidenciou um significativo aumento no descrédito com as eleições, o governo federal, o Congresso Nacional e o Presidente da República.

GRÁFICO 1. Confiança nas Instituições



Fonte: Índice de Confiança Social (ICS) – Ibope Inteligência.

A descrença nos partidos pode ser de caráter estrutural quando os eleitores não compreendem o papel e as funções dos partidos políticos e, por tal razão, não confiam neles. A raiz explicativa se encontraria na história política do país, bem como em fatores culturais – clientelismo, corporativismo, patrimonialismo, personalismo, baixa existência de estruturas ideológicas –, e no reduzido capital social da sociedade (Baquero e Linhares (2011), o que resultaria em cinismo em relação às instituições. Contudo, até o momento os sentimentos negativos ainda não levaram a um ceticismo global com democracia, como pode ser visto pelo gráfico 2, muito embora seja elevado o número de cidadãos que pensam que pode haver democracia sem partidos.

GRÁFICO 2. Partidos e Democracia



Fonte: Latino Barômetro.

Existem lacunas que constroem o fortalecimento dos partidos e sistema partidário brasileiros. Baquero & Vasconcelos (2013) arrolam algumas destas razões. Um dos motivos razões é o caráter regional dos partidos. O federalismo brasileiro leva aos partidos a adotarem estratégias regionais para a disputa política. Isso resulta em desarmonia entre o partido no plano nacional e local, tendo como consequência a dificuldade para que os eleitores diferenciem as legendas. O segundo constrangimento é a baixa identidade partidária, que induz a um comportamento personalista por parte dos eleitores. Outro constrangimento é a *ideologia híbrida*: os partidos agem de forma distinta na arena eleitoral e na arena legislativa. E finalmente, o pequeno tempo de existência do nosso sistema político-partidário. Como os partidos brasileiros são recentes, não conseguiram alterar a cultura política brasileira: “Desse modo, um dos principais constrangimentos é de caráter estrutural que descaracterizam os partidos e os tornam vulneráveis à informalidade da política; tornam-se máquinas políticas que promovem o clientelismo”. (Baquero & Vasconcelos, 2013, p. 6).

O eleitor brasileiro se sente distante dos partidos, uma vez que a sua conexão com a política decorre de sua confiança na pessoa do político. As notícias nas mídias sobre o mundo político têm se concentrado, sobretudo, na baixa eficiência e representatividade dos partidos, o que contribui para aumentar este sentimento de indignação com os políticos, sejam eles de esquerda, direita, conservadores ou liberais. E, a identidade partidária é um dos principais elementos que favorecem a longevidade e estabilidade do sistema, reduz os riscos de ruptura institucional e, sobretudo, está associada à adesão na democracia e crença em sua eficácia.

TABELA I. O Senhor concorda com as seguintes frases

	Concorda	Discorda	NS/NR
No Brasil, falta um político em quem a gente possa confiar	86	10	4
Quero votar em propostas e não em políticos	84	10	6
Eu decido meu voto pelo candidato e não pelo partido	83	12	5
Eu acredito que é possível governar sem corrupção	83	13	4
Sempre vai existir corrupção no Brasil	80	16	4
Eu não me sinto representado pelos partidos brasileiros	79	16	5
Os partidos no Brasil não têm causas bem definidas	78	13	9
Política, futebol e religião não se discute	69	27	4
A corrupção no Brasil é culpa do povo que elege políticos corruptos	61	36	3
O que realmente vale são políticos e partidos que roubam mas fazem	25	69	6

Fonte: Pesquisa Pulso Brasil – IPSOS PUBLIC AFFAIRS.

A pesquisa Pulso Brasil, realizada em 2017, acrescenta dados importantes sobre a generalizada desconfiança na política. Ao serem inquiridos sobre a concordância com algumas frases, 86% dos entrevistados afirmaram que nenhum político brasileiro é confiável, 79% acreditam que nenhum partido os representem e 83% afirmaram que decidem o seu voto pelo candidato e não pelo partido.

### 3. ARENAS DE PODER NO BRASIL

■ Esta seção analisa a estrutura política brasileira e a engenharia constitucional que dá suporte ao sistema brasileiro: (i) a arena eleitoral; (ii) a arena governativa; e (iii) como os partidos políticos atuam nelas. No clássico texto “*Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*”, Abranches (1988) já afirmava que as bases da tradição brasileira são o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Esta escolha foi traçada e sedimentada em função das contradições de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de formação da sociedade brasileira.

O sistema eleitoral brasileiro é marcado por eleições proporcionais em lista aberta para os cargos de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. O voto é do tipo majoritário para Presidência, Senado, Governo dos Estados e

Prefeituras. A base de cálculo para a ocupação dos cargos do Congresso Nacional são os Estados, nos quais as listas eleitorais são abertas. A lista aberta retira do partido o poder de controle sobre quem será eleito e os partidos dominam apenas quais candidatos disputarão pela sua sigla. Este controle é importante, mas não é definitivo, pois os partidos necessitam de candidatos viáveis eleitoralmente para romper a barreira eleitoral antes de se decidirem quais serão os seus candidatos. O partido corre o risco de lançar candidaturas que nem sempre são de seus políticos mais confiáveis, devido à necessidade de alcançar o quociente eleitoral.

QUADRO 1. Sistemas eleitorais brasileiros

<b>Regras Eleitorais</b>	<b>Brasil</b>
Clausura de Barreira	Alcançar a cota de exclusão
Fórmula eleitoral	D'Hondt
Tipo de lista	Aberta
Magnitude Máxima	70
Magnitude Mínima	8

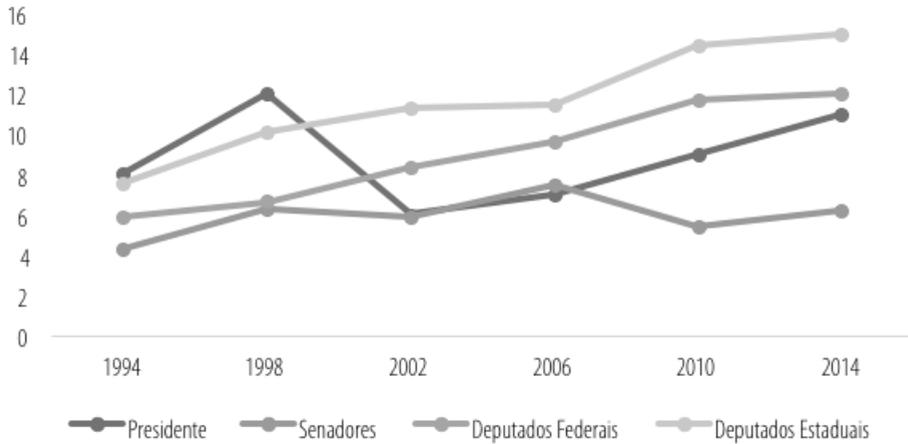
Fonte: TELLES, 2007.

Estas características seriam prejudiciais para que os partidos controlassem os seus candidatos, o que acarretaria em uma atuação política mais autônoma na esfera eleitoral. As regras levam o candidato a atuar ao largo dos partidos, pois o que o interessa é angariar recursos, imagem e políticas públicas para ele próprio, pois ele depende muito do seu desempenho individual para ser eleito.

Outro elemento da legislação é a possibilidade de cada partido lançar até 1,5 vezes o número de candidatos por vaga. O candidato disputa a preferência eleitoral com um “inimigo íntimo”. A legislação atual também permite coligações entre os partidos políticos, que são realizadas para facilitar a superação das barreiras eleitorais. Ao se coligarem, somam a s votação de mais de um partido e alcançam o mínimo necessário para ter direito à uma cadeira.

Como pode-se observar pelo gráfico 3, o número de candidatos em eleições proporcionais e para Presidente tem aumentado, crescendo também a fragmentação nas casas legislativas. Em relação ao número efetivo de partidos, observa-se que em 1982 existiram 2,83 partidos efetivos com poder de veto dentro da casa legislativa e em 2014 este valor mais que quadruplicou, alcançado 13 partidos efetivos, o que dificulta as negociações no legislativo e a governabilidade.

GRAFICO 3. Número de candidatos por vaga



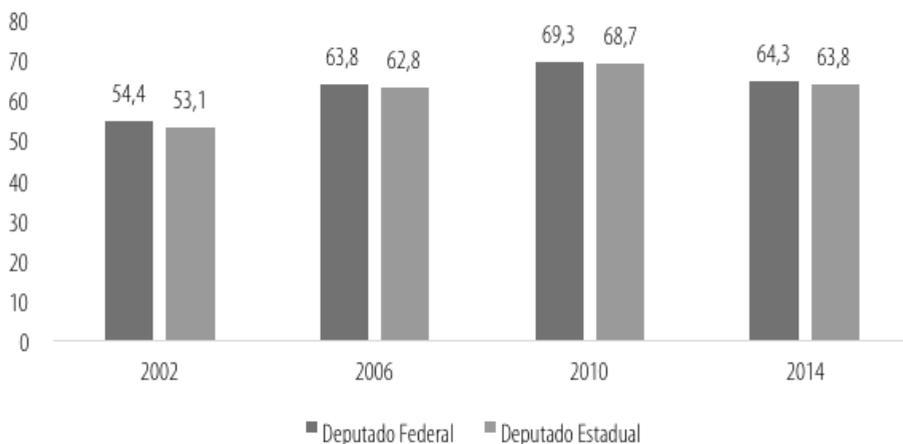
Fonte: TSE.

Em relação às regras eleitorais brasileiras<sup>3</sup>, elas incentivam a competição predatória entre candidatos de um mesmo partido. Ao se combinar todas estas características, encontra-se um sistema eleitoral que influencia os candidatos a não terem postura cooperativa com o partido (Linz, 1994). E, devido à independência dos políticos em relação aos partidos, a aprovação de qualquer medida no Congresso ocorre frequentemente levando-se em conta não somente o partido, pois é necessário promover incentivos individuais aos parlamentares, o que aumenta bastante os custos das decisões.

O outro efeito importante do sistema eleitoral e do grande número de candidatos e partidos é o esquecimento por parte dos eleitores em quem eles votaram nas eleições para os cargos legislativos. O Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) perguntou se o eleitor recorda em quem votou nas eleições para Deputados Federais e Estaduais ocorridas quatro anos antes. Como se pode observar no gráfico 4, o percentual de esquecimento do nome do candidato é sempre acima de 50% em todas as ondas da pesquisa.

3 Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 10ª Edição. Brasília, DF. 2012. Disponível em <<www.tse.br>>. Acesso: 01 de novembro de 2012.

GRÁFICO 4. Memória de Voto



Fonte: ESEB.

O somatório destas características geraria um comportamento mais autônomo dos políticos. Eles sabem que têm de disputar com os candidatos do seu próprio partido. Deste modo, o político tem que agir na esfera pública de forma a garantir para ele votos suficientes para transformar sua candidatura em cadeira. O comportamento do político tenderia a ser interessado em sua sobrevivência (Linz, 1994), elevando o risco de rupturas institucionais.

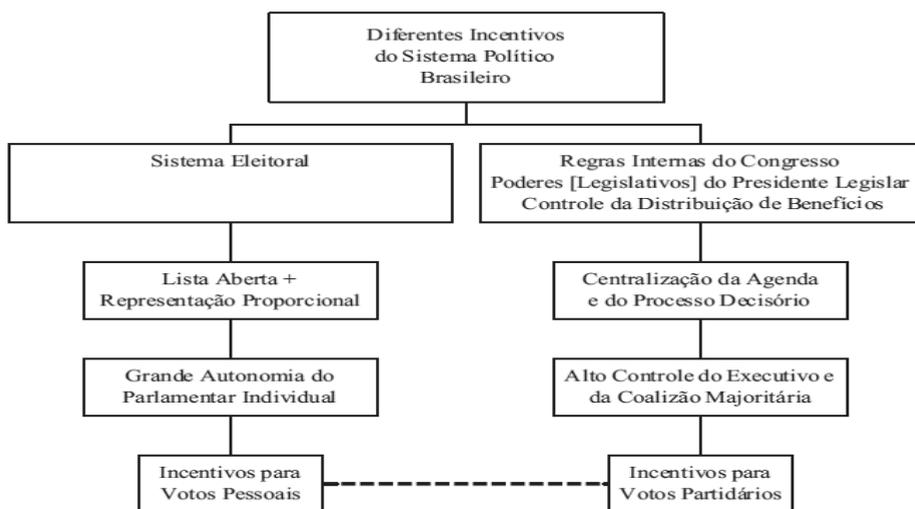
Ao se concentrar exclusivamente na arena eleitoral, seriam encontrados os motivos para acreditar que o Brasil possui uma tendência à crise sistêmica de sua estrutura política. A sociedade brasileira é heterogênea e possui um modelo democrático marcado por indicadores de dispersão de poderes (Lipjhart, 2003). Com um Executivo fraco institucionalmente – já que a sua eleição não depende diretamente de uma maioria parlamentar –, e um legislativo formado por incontáveis partidos, o sistema político estaria fadado à inoperância. Tais características nos marcariam como um país de democracia ingovernável.

Mas, ainda de modo frágil, o sistema político brasileiro elaborou um aparato institucional que minimiza o risco ao comportamento crítico dos nossos políticos (Abranches, 1988). Apesar de na arena eleitoral o comportamento do candidato ser autônomo, na arena governativa esta liberdade é rarefeita. Abranches (1988) apresenta características históricas do sistema político brasileiro para demonstrar que estas são elementos críticos para a estabilidade do nosso sistema. O autor reflete que, se mantido as características históricas, a democracia brasileira correria risco.

Apesar da atual fragilidade das instituições brasileiras, os partidos possuem mecanismos para exercer o controle sobre os seus membros. Esse controle também é praticado pela forma como os poderes são distribuídos dentro das casas legislativas. As regras do Congresso Brasileiro reservam aos líderes partidários a maior parte das tomadas de decisões. Os regimentos internos das casas legislativas funcionam de modo a garantir que as deliberações a serem tomadas se estruturam em torno dos partidos e não do legislador, o que rompe com a tendência ao enfraquecimento dos partidos.

Ao final são encontradas duas gramaticas distintas dos partidos políticos frente a sua atuação política. Na arena eleitoral, os partidos *são* fracos, ao passo que na arena legislativa eles são fortes. Como destacado por Pereira e Muller (2003), o sistema político brasileiro *é formado por* gramáticas institucionais antagônicas. As regras eleitorais estimulam o comportamento apartidário e as regras legislativas são mais partidarizadas. Na figura 1, Pereira e Muller apresentam esses dois tipos de incentivos do sistema político brasileiro.

FIGURA 1. Modelo esquemático das arenas de poder brasileira



Fonte: Pereira e Mueller (2003).

Na realidade, temos duas gramaticas para as arenas de poder que possuem a mesma origem – o voto popular. Essa separação gera problemas para que os eleitores compreendam o sistema político. Os eleitores comparecem às urnas avalian-

do que os partidos são fracos, mas o poder real é exercido por partidos fortes. Por isso, temos um sistema que reforça a separação entre a sociedade e os partidos, agravando os efeitos de cartelização, apresentados por Katz e Mair (1994).

As propostas de reforma política deveriam enfrentar esta complexidade. Na seção a seguir, analisaremos as propostas de reforma e como elas podem aperfeiçoar a representatividade dos partidos políticos, a partir dos elementos discutidos até aqui: baixa representatividade e *gap* entre as arenas legislativas e eleitorais.

#### 4. REFORMA E REPRESENTATIVIDADE

■ No Congresso Nacional, encontravam-se em avaliação três propostas de reformas. A primeira era a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 282 de 2016, que altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; estabelecer normas de transição e cláusulas de barreiras. A segunda era a PEC 77 de 2003, que visava pôr fim à reeleição para cargos majoritários e fixava em cinco anos o mandato dos Deputados, Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Governadores, Presidente da República, e em dez anos para Senadores, objetivando a coincidência das eleições.

E finalmente, existiam os projetos que se encontravam em avaliação na Comissão Especial de Reforma Política. Nesta Comissão, foi apresentado um primeiro relatório do Deputado Vicente Candido (PT-SP) com seis pontos principais para análise, a saber: (i) cria um Fundo de Financiamento da Democracia – FFD<sup>4</sup> ( disponibilização de 1 bilhão e 900 milhões de reais para o primeiro turno das eleições de 2018 e 285 milhões para o segundo turno.); (ii) limita a doação de pessoa física em 10% do rendimento declarado no Imposto de Renda do último ano – como prevê a lei atual – ou dez salários mínimos, o que for menor; (iii): define a lista pré-ordenada pelos partidos para as eleições de 2018 e 2022. A partir de 2026, o sistema seria misto: metade dos eleitos viria da lista fechada e a outra metade, do sistema distrital, que é majoritário; (iv) exige que a composição das listas respeite a proporção de pelo menos um gênero distinto para cada 3 coloca-

4 Ao final foi aprovado com o nome de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). E será composto em 2018 por mais de R\$ 1,7 bilhão. Os recursos para o mesmo virão das verbas destinadas as emendas parlamentares (30%) e impostos arrecadados com o fim da compensação fiscal que as rádios e TVs recebem pela concessão do espaço de campanha partidária obrigatória (70%).

ções; (v) O teto de gastos do partido na realização de primárias, prévias ou convenções é de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), para custeio da propaganda intrapartidária e da organização das votações; serão permitidas doações de pessoas físicas, até o limite de dois salários mínimos, tendo como destinatário final um pré-candidato indicado pelo doador; é vedado o autofinanciamento de pré-candidatos; e (vi) É facultada a união de partidos em federações para a disputa de eleições proporcionais, nos termos do art. 26-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Apresentado os projetos, pode-se indagar se eles poderiam enfrentar o problema do déficit de representatividade dos partidos políticos. Como detalhamos anteriormente, a distinção entre arena eleitoral e legislativa é um dos motivos da baixa compreensão do sistema político brasileiro por parte do eleitor. Das propostas apresentadas no Congresso, um dos fatores que poderia amortecer esse *gap* seria o fim das coligações para as eleições proporcionais (PEC 282). Ao ter conhecimento desde a eleição sobre qual é a legenda do representante, a atuação do deputado seria mais previsível. A proposta poderia ser aprimorada com a implantação de uma barreira eleitoral, pois poderia ajudar a restringir o número de partidos, que atualmente são de 36 registrados.

O segundo ponto é a criação do Fundo para o Financiamento das eleições (FFD). Com o fim da contribuição de Pessoas Jurídicas (PJ) para os partidos, houve uma diminuição importante nos recursos para o financiamento das campanhas. A criação do fundo pode aperfeiçoar a transparência, uma vez que são reduzidos os jogos totalmente ocultos na política. Os valores serão fixos e controlados por órgãos de transparência. Tal medida fortaleceria os partidos políticos, já que a direção do partido será a responsável pela divisão dos recursos para a campanha, o que possibilitará aos partidos um maior controle sobre quem serão os eleitos. Todavia, o segundo tópico sobre o financiamento é o de autofinanciamento dos candidatos. A aprovação desta medida pode favorecer os candidatos com maiores fortunas pessoais, prejudicando a igualdade da competição.

Outro ponto em discussão era o fechamento da lista eleitoral, medida que poderia ser uma das mais significativas para aproximar o sistema eleitoral do legislativo. Com listas fechadas, o eleitor fica ciente que tanto nas eleições quanto no governo são os partidos e não os indivíduos os principais responsáveis pelas decisões. Além disso, as listas fechadas automaticamente reduzem o número de candidatos, uma vez que se vota no partido e reduzem os custos financeiros das campanhas. Além disso, a lista fechada facilita a memória do voto, cujo efeito é o aumento do *accountability* vertical. A representação das minorias pode ainda ser

ampliada pela exigência de composição das listas fechadas com a regra de alternância de gênero na lista. A representatividade das mulheres na política somente é possível com as listas fechadas e gênero intercalado nas listas.

A PEC 77 pode-se vista por duas formas: (i) o fim da reeleição dificultará o *accountability*, uma vez já que não se pode avaliar de forma objetiva o trabalho dos representantes e também diminuir a senioridade do legislativo, levando a perda de muito *know-how*; (ii) por outro lado, a sua aprovação poderá produzir maior renovação dos quadros de novas lideranças. Por último, mas talvez uma das mais importantes, é a exigência de primárias para a composição das listas partidárias. Essa medida democratiza os partidos políticos, uma vez que os cidadãos poderiam atuar diretamente na composição das listas.

Os deputados também estavam avaliando a implementação do sistema eleitoral conhecido como “Distritão”. Esse modelo simplifica a compreensão de como se transforma votos em cadeiras legislativas. Segundo este modelo, são eleitos os candidatos mais votados no estado (distrito eleitoral no caso brasileiro<sup>5</sup>), independentemente de partido e de quociente eleitoral. Todavia, esse sistema tem três efeitos que devem ser levados em consideração. O primeiro é o desperdício de votos. Como somente os mais votados serão eleitos, todos os outros demais votos são descartados, resultando em menor representatividade. O segundo efeito do *Distritão* é a personalização das disputas e a redução da força dos partidos. Os partidos perderiam a função de organizar as eleições, já que os candidatos seriam os responsáveis por suas candidaturas, aumentando ainda mais o *gap* entre a arena eleitoral e a arena legislativa. E por último, o reforço dos candidatos com mais recursos para investir em suas campanhas, o que pode aumentar o fosso entre o eleitorado e seus representantes.

## CONCLUSÕES

■ No dia 06 de outubro de 2017, o Presidente Michel Temer sancionou o projeto de reformas aprovado no Congresso Nacional. Foi consagrada a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha<sup>6</sup> (FEFC); o limite de gastos

5 A magnitude eleitoral brasileira varia de 8 a 70 deputados no caso da Câmara dos Deputados.

6 A distribuição do fundo seguirá a seguinte regra: 2% igualmente entre todos os partidos; 35% entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente aos votos obtidos por eles na última eleição para a Câmara dos Deputados; 48% entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara em 28 de agosto de 2017; 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017.

para as campanhas; a liberdade para o autofinanciamento dos políticos; o financiamento privado de pessoa física até 10% da sua renda no ano anterior à eleição. Soma-se a esses itens a PEC promulgada pelo Congresso, que estipula o fim das coligações para as campanhas proporcionais e a cláusula de barreira para os partidos.

Algumas das medidas propostas nos projetos em discussão no Congresso Nacional poderiam aprimorar e fortalecer a imagem dos partidos políticos brasileiros. Todavia, a atual reforma não foi capaz de produzir imediatamente ganhos de representatividade. Tratou-se mais de uma reforma eleitoral que beneficia sobretudo os grandes partidos, do que uma reforma política capaz de aperfeiçoar os mecanismos de representação e responder a crescente insatisfação da cidadania brasileira com os partidos políticos.

Alguns avanços existiram, tais como a criação do FEFC, mas a sua coexistência com autofinanciamento dos candidatos sem limites<sup>7</sup>, pode reforçar políticos que dispõem de mais recursos. A aprovação de uma cláusula de desempenho para partidos e a proibição de coligação entre as legendas a partir de 2020, oferece maior governabilidade e reduz crises políticas. Contudo, também fortalece sobretudo os tradicionais partidos e, por consequência, reduz as chances eleitorais das pequenas e médias organizações. A necessidade de ter desempenho eleitoral para obter acesso ao FEFC e à propaganda em rádios e TV poderá levar à supressão dos pequenos partidos que representam minorias – muito embora grande parte dos chamados *nanicos* funcionem mais como legendas de aluguel. Por outro lado, a diminuição das legendas é essencial para que o eleitor compreenda melhor o jogo eleitoral.

O artigo buscou apresentar a atual situação dos partidos políticos que reduziram suas funções representativas. No caso brasileiro, tais funções são ainda mais debilitadas devido aos incentivos institucionais. Tentou-se verificar como a reforma política poderia auxiliar para que os partidos se tornassem mais representativos na Era do *Showbiz* e da democracia de público. A democracia é a forma de governo no qual o poder é exercido “em nome do povo” e os partidos ainda são os principais canais que vinculam a sociedade com o mundo político. Contudo, as regras que reduzem o *gap* entre as arenas eleitorais e legislativas, ampliam a representação das minorias, democratizam as estruturas internas e fortaleçam os

---

7 A regra aprovada no Congresso coloca um limite de duzentos mil reais.

partidos ainda são insuficientes para debelar a crise de representação e reduzir o profundo desencanto dos brasileiros com a política e partidos.

---

HEL CIMARA DE SOUZA TELLES é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

PAULO VICTOR é Mestre em Ciência Política e Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio – Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, n. 01, 1988
- BAQUERO, M. e VASCONCELOS, C. Crise de representação política, o surgimento da anti-política e os movimentos anti-partidarismo no Brasil. *Trabalho apresentado no V Encontro do COMPOLITICA*. 2013.
- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BAQUERO, Marcelo; LINHARES, Bianca de Freitas. Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas. *Revista Debates*, Porto Alegre, 5, n.1: 89-114. 2011.
- BARREDA, Mikel e RUIZ, Letícia Maria. Los Diputados en sus distritos y en el Congreso: ¿Representación desde arriba o desde abajo?. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Quito, v. 9, 2015.
- BRACK, N.; COSTA, O.; TEIXEIRA, C. Attitudes towards the Focus and Style of Political Representation among Belgian, French and Portuguese. *Parliamentarians, Representation*, vol.48, n. 4, pp. 387-402. 2012.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, São Paulo: EDUSP, 1999.
- EULAU (et al.). The role of representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke, *American Political Science Review*, núm. 53, pp.742-756.1959.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira” in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007.
- FIORINA, Morris P. Economic Retrospective voting. *American national elections: a microanalysis*. *American Journal of Political Science*, v. 22, no. 2, p.426-443. 1978.
- HAGOPIAN, F. (2005). Conclusions: government performance, political representation and public perceptions of contemporary democracy in Latin America. MAINWARING e HAGOPIAN (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge U. Press.
- KATZ, R. S. and MAIR, P. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1994.
- LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?. In: \_\_\_\_\_ LINZ, J. e VALENZUELA, A. *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University. 1994.
- LIPJHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003

- MAINWARING, S. (2009). Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza política en la representación democrática en la región Andina. In: Tanaka (ed.), *La Nueva Coyuntura Crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MAINWARING, S. e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, XI (2).2005.
- MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), pp. 277-293. 2003.
- Mair, Peter (2013). *Ruling the Void: The Hollowing Of Western Democracy*, Verso Books, New York and London
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 5-34, out., 1995.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; e STOKES, Susan C. Elections and Representation. *Democracy, Accountability, and Representation*. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; e MANIN, Bernard. New York: Cambridge University Press. 1999.
- MANSBRIDGE, Jane. A 'Selection Model' of Political Representation. *The Journal of Political Philosophy* 17(4):369-398. 2009.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(4):515-528. 2003.
- MELO, Paulo Victor T. P. e SILVA, Érica Anita. *A propaganda política fora do "tempo da política"*. Trabalho apresentado no V Encontro do COMPOLITICA. 2013.
- MIXUEIRO, G et al. Los electores independientes en América Latina. In: TELLES, H e MORENO, A. *El votante latinoamericano. Comportamiento electoral y comunicación política*. Ciudad de México: CESOP, 2015. pp. 245 – 260.
- OÑATE, Pablo. *La ciudadanía y los partidos políticos en España: reflexiones y datos para el debate*, (no prelo)
- PARAMIO, L. (2006). Crisis de gobernabilidad y populismo. In: PARAMIO e REVILLA (eds.). *Una nueva agenda de reforma políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- PEREIRA, C & MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 735 a 771.
- PITKIN, H.. O conceito de representação. CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. *Política e Sociedade*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional. 1979
- PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkley, CA: University of California Press. 1967.
- POGUNTKE, T. Anti-Party Sentiment – Conceptual Thoughts and Empirical Evidence: Explorations into a Minefield. *European Journal of Political Research*, vol. 29, p. 319-344, 1996.
- QUIRÓS, JOSÉ LUIS GONZÁLEZ. La crisis de la idea de representación política. *Nueva Revista*. Madrid, número 140 Setembro 2012.

REHFELD, Andrew. Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. *American Political Science Review*. 103(02):214–230. 2009.

REHFELD, Andrew. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge, Cambridge Print. 2005.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Ed. Universidade de Brasília. Brasília, DF: UNB, 1982. (1ª ed. Norte Americana 1976)

SHATTSCHNEIDER, E. E. *Party government*. New York: Farrar and Reinhart, 1942.

TELLES, Helcimara. Las elecciones brasileñas y la dimensión representativa en los gobiernos de Lula da Silva. *Apuntes Electorales* - Revista del Instituto Electoral del Estado del México, Toluca, v. VI, p. 53-94, 2007.

TELLES, H; MELO, P; PRATA, T. Las preferencias políticas de los electores y de los partidos en Brasil: una comparación entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). In: RUIZ, L. *Percepciones y actores de la representación política en América Latina*. Huygens Editorial. 2017.

TORCAL, M., MONTERO, J.R. y GUNTHER, R. *Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas*, Estudio/working paper 6. 2002.

TORCAL, Mariano. *Political disaffection and democratization history in new democracies*. Working Paper, Juan March Institute, Madrid, 308, out. 2003.