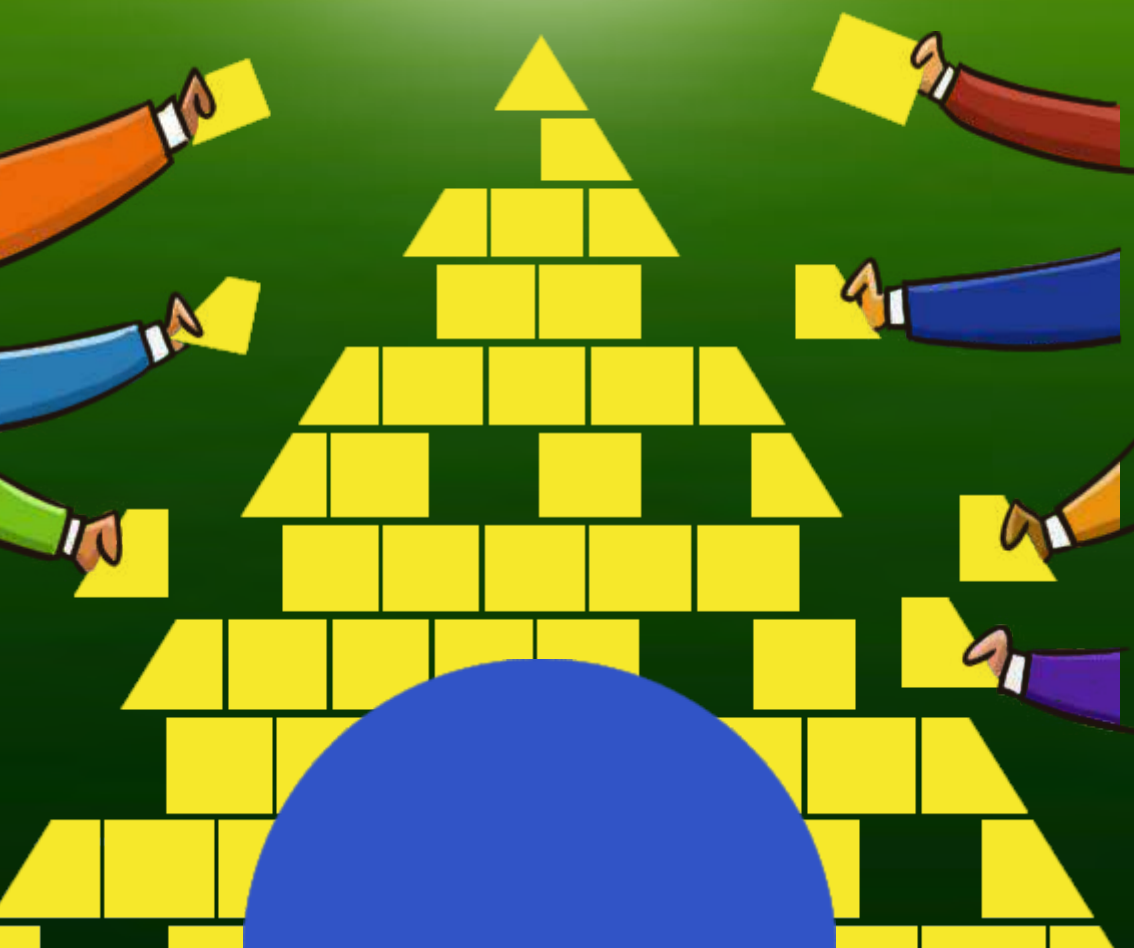




Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Sistema Político e suas instituições



Antônio Augusto de Queiroz

Sistema Político e suas instituições

Brasília
Série Educação Política
2018



Sistema Político e suas instituições

Esta publicação faz parte da série Educação Política
do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

FICHA TÉCNICA

Concepção, pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende
Diretor-Técnico

Revisão

Viviane Ponte Sena

Apoio

André Luis dos Santos
Alice Coutinho
Alysson de Sá Alves
Iva Cristina P. de Sant'Ana
Marcos Verlaine da Silva Pinto
Neuriberg Dias Rego
Robson Lopes Graça

Capa

www.cerino.com.br

Diagramação

Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação - (61) 3224-5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.

Edição nº 12, Ano VIII - 2018
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP
SBS Qd. 01, Bloco K, Edifício Seguradoras - Salas 301/7
70093-900 - Brasília/DF
Fone: (61) 3225-9744 3225-9704
Página: www.diap.org.br
E-mail: diap@diap.org.br

Q3s

Queiroz, Antônio Augusto de.

Sistema político e suas instituições / Antônio Augusto de Queiroz .—Brasília, DF :
DIAP, 2018.
60 p. ; (Série Educação Política)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-62483-33-2

1. Brasil, política. 2. Sistema político. 3. Sistema de governo. 4. Instituições
políticas. 5. Eleições, 2018. 6. Corrupção, combate. I. Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar. II. Título.

CDU 32(81)(075.2)

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que apresentamos a nova cartilha da série Educação Política do DIAP, desta vez sobre o “Sistema Político Brasileiro e suas instituições”, uma publicação fundamental nesse momento de reflexão sobre o nosso sistema representativo.

A publicação joga luzes sobre a constituição e o exercício do poder político, chama atenção para os problemas do nosso sistema político e aponta para os erros e acertos de cada uma das instituições que o constitui.

O processo decisório, no atual modelo, não tem levado em consideração a vontade nem a soberania popular, submetendo-se à agenda do mercado, com a clara prevalência do privado sobre o público.

A rejeição às instituições, aos agentes públicos e aos políticos é um claro sintoma do esgotamento e exaurimento do sistema político brasileiro, que requer reformas urgentes na perspectiva de oxigená-lo, torná-lo mais legítimo e representativo.

A origem disto é a negação da soberania popular. No Brasil, desrespeita-se o eleitor duplamente. De um lado os governantes, para ganhar a eleição, fazem alianças com pessoas e partidos com visão política e ideológica completamente opostas, e, de outro, depois de eleito, não prestam contas nem cumprem as promessas de campanha.

A superação desse quadro de descrédito das instituições e dos agentes públicos requer dois tipos de mudança: uma cultural e outra legislativa. A primeira para mudar práticas e adotar a pedagogia do exemplo, resgatando o respeito ao eleitor, que é o titular do poder, e a segunda para definir novas regras para a constituição e o exercício do poder de forma legítima.

A cartilha aponta os principais problemas do sistema político e alerta para a necessidade urgente de sua superação, sob pena do completo colapso de suas instituições, especialmente pela incapacidade governamental de apontar caminhos e atender às principais demandas da população, ampliando a descrença na democracia.

O texto, de autoria do jornalista, analista político e Diretor de Documentação do Diap, Antônio Augusto de Queiroz, é didático e fornece uma ampla e rica visão do processo político institucional no País. Vale a pena ler. Boa leitura.

Celso Napolitano
Presidente do Diap

AGRADECIMENTOS

À equipe do Diap – André Luis dos Santos, Alice Coutinho, Alysso de Sá Alves, Iva Cristina Pereira Sant’Ana, Marcos Verlaine, Neuriberg Dias do Rego e Robson Lopes – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades co-editoras.....

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Aldemario Araújo Castro, Enrico Ribeiro, José Antônio Moroni, José Reginaldo Inácio, Leonel Cupertino, Luiz Alberto dos Santos, Marcos Augusto de Queiroz, Miguel Gerônimo, Thiago Rego de Queiroz e Ulisses Rapassi.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa e ilustrações.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas de Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação.

Brasília-DF, Junho de 2018.

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do Diap

SUMÁRIO

1. O que se entende por Sistema Político?	10
1.1. E política, o que seria?	10
1.2. Por que ou para que criaram a política?	11
1.3. O que são instituições e o que as diferencia?	12
1.4. E as instituições políticas recebem algum tipo de influência de outras espécies de instituições ou de pessoas?	13
1.5. E as instituições do sistema político têm as mesmas funções ou dividem atribuições entre si?	14
2. As instituições do Sistema Político são realmente importantes?	14
2.1. Onde estão desenhadas essas instituições e disciplinadas suas atribuições?	15
2.2. O que fazem essas instituições?	16
3. Quantas e quais são as instituições do Sistema Político Brasileiro?	16
4. O que é regime político e quais são suas principais características?	17
4.1. E por que o regime democrático é melhor para o cidadão?	18
4.2. O que é, na democracia, regime representativo?	19
4.3. E o que é democracia representativa?	20
5. O que se entende por forma de governo e quais são suas principais características?	21
5.1. Por que República como forma de governo?	21
5.2. Existem outras formas de governo?	22
6. O que é sistema de governo e quais são suas principais características?	22
6.1. O que é parlamentarismo e como funciona?	23
6.2. E o que é e como funciona o semipresidencialismo?	24
6.3. E a reeleição no nosso sistema de governo (presidencialista) não gera distorções na disputa eleitoral?	24
7. O que se entende por forma de organização do Estado brasileiro e quais são suas principais características?	25
8. O que é o Poder Legislativo, como é constituído e quais suas principais características?	26
9. Poderia citar e detalhar quais as principais funções dos parlamentares?	26
9.1. As funções exercidas pelos parlamentares são apenas as quatro mencionadas anteriormente?	27
10. O que são sistemas eleitorais?	28
10.1. Poderia detalhar melhor o que é sistema proporcional?	28
10.1.1. E o que seria quociente eleitoral?	29

10.1.2. E o que é quociente partidário?	30
10.1.3. Poderia dar exemplos, de como se distribuem as vagas?.....	30
10.2. O que é sistema majoritário?	31
10.3. Poderia citar outras formas de sistema eleitoral?	32
10.3.1. O que seria e como funcionaria a lista fechada?.....	32
10.3.2. O que é lista flexível e quais suas vantagens e desvantagens?.....	33
10.1.3. Quais seriam as vantagens e desvantagens da lista fechada?	34
10.1.4. O que é voto distrital puro?	34
10.1.5. Quais as vantagens e desvantagens do voto distrital?.....	35
10.1.6. O que é voto distrital misto?.....	35
10.1.7. Quais são as vantagens e desvantagens do voto distrital misto?	36
10.1.8. O que é o distritão? Sua adoção poderia alterar a composição das bancadas?	36
10.1.9. Quais as vantagens e desvantagens do distritão?	37
11. O que é sistema partidário e quais são suas principais características?	38
11.1. Quantos e quais partidos estão habilitados a disputar as eleições de 2018?.....	38
11.2. Quais são os critérios ou exigências para se criar um partido?	40
11.4. O desenho pluripartidário dificulta a governabilidade?.....	42
11.5. Os partidos estão em crise de legitimidade e a que se atribui isso?	43
11.6. Mas não é legítimo o governo compartilhar a gestão com os partidos que lhes dão sustentação?.....	43
11.7. Como fazer para recuperar a credibilidade dos partidos políticos?.....	44
11.8. E como equacionar o problema do excesso de partidos?	44
12. Qual é a proposta das organizações e dos movimentos sociais para o Sistema Político Brasileiro?	45
13. O nosso Sistema Político é caro ou barato?.....	50
14. E a questão da corrupção, como lidar com isso?	51
15. Como combater a corrupção no Brasil?	51
16. Quais são os pressupostos para o voto consciente?	53
17. E qual a diferença das eleições de 2018 em relação às cinco anteriores?	53
18. Que projetos ou visões de mundo estão em disputa neste pleito?.....	54
O que é o DIAP	58
O que faz	58
Como é estruturado.....	59
Princípios fundamentais	59
Conselho Diretor do DIAP	60

INTRODUÇÃO

O Sistema Político Brasileiro, por razões estruturais e operacionais de suas instituições, é um dos mais complexos, fragmentados, caros e ineficientes do mundo, além de fonte e espelho das desigualdades do País.

Para compreender a rejeição da população às instituições públicas, aos governantes e aos agentes políticos de modo geral, é fundamental conhecer o Sistema Político e suas instituições, com detalhes sobre o que são, o que fazem e como funcionam, assim como identificar os problemas e imperfeições para propor as mudanças que o tornem mais legítimo e representativo.

As instituições do Sistema Político são muito complexas e atuam com interdependência, numa estreita relação de freios e contrapesos, porém muitas vezes disputando mais que cooperando, o que leva, não raramente, à paralisia do processo decisório.

O Sistema Político Brasileiro é formado, basicamente, por sete instituições¹, que comportam: 1. O regime político (Democrático); 2. A forma de governo (República); 3. O sistema de governo (Presidencialismo); 4. A forma de organização do Estado (Federação); 5. O Poder Legislativo (bicameral - Câmara e Senado); 6. Os sistemas eleitorais (proporcional e majoritário); e 7. O sistema partidário (pluri ou multipartidário).

Essas instituições, por sua vez, são destinadas e orientadas para a constituição do poder, a organização administrativa, a articulação dos processos políticos e a definição dos ritos de tomada de decisão. Contudo, nem sempre atingem, de forma eficaz e ágil, esse propósito.

Isto tem relação com a arquitetura do Sistema Político, que comporta diversas formas e desenhos, que tanto podem fortalecer seus fundamentos quanto fragilizá-los. Até mesmo os modelos mais adequados, dependendo da visão de mundo e do modo como os titulares do poder o operem, estão sujeitos a manejos, arranjos e manipulações que podem distorcer seu real objetivo.

No caso brasileiro, o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma é um típico exemplo de manipulação das instituições porque se utilizou como argumento para cassar seu mandato – o da pedalada fiscal ou da contabilidade criativa – algo que nunca tinha sido utilizado e se fosse empregado em todas as situações e níveis de governo nenhum presidente, governador ou prefeito teria concluído seus mandatos no Brasil, já que todos – os passados e os atuais – praticaram e continuam

¹ O Poder Executivo não foi incluído entre as instituições do sistema político porque exerce as funções inerentes ao sistema de governo e à forma de organização do Estado. E o Judiciário, pelas razões apresentadas na resposta às perguntas 1.5 e 3.

praticando algum tipo de manobra fiscal para atender novas ou antigas demandas e fechar as contas no final do exercício financeiro.

Portanto, conhecer as instituições do Sistema Político e as regras, com base nas quais são constituídos e operados o poder político, assim como atuar para que seja exercido com equilíbrio, é tão importante para os cidadãos quanto conhecer seus direitos e deveres.

O poder político dessas instituições, por força do poder coercitivo do Estado, determina o comportamento de outros. E as instituições que o compõem não podem ser rígidas a ponto de permitir excessos, nem falhas que impeçam ou dificultem o controle recíproco.

São as instituições políticas, em essência, que definem quem e como serão exercidos os três monopólios do Estado de: a) impor conduta e punir seu descumprimento, b) legislar, e c) tributar, bem como será dada a relação entre os setores do sistema social: o primeiro setor, o Estado; o segundo setor, o Mercado; e o terceiro setor, a Sociedade Civil.

No Brasil, apesar do grande aumento do número de organizações da sociedade civil desde 1988², há claramente um déficit de formação e participação cívica, política e cidadã, e isto talvez explique o porquê de as pessoas prestarem pouca atenção ou darem pouca importância às instituições políticas encarregadas da constituição, operação e execução do poder. Segundo pesquisa da revista britânica *The Economist*, intitulada "*Democracy Index 2017*", atualmente o Brasil aparece na 49ª posição, entre 167 países, com a nota 6,86, e não integra o rol das democracias plenas. Foram cinco os aspectos avaliados: 1) processo eleitoral e pluralismo; 2) funcionamento de governo; 3) cultura política; 4) participação política; e 5) liberdades civis. Em cultura política, o Brasil obteve nota 5, igual a de países como Suriname, Peru, Guatemala, Tailândia e Iraque, e bem inferior a países como Canadá, EUA, Alemanha, Uruguai, Espanha, Itália e Japão.

Registre-se, ainda, que as instituições do Sistema Político são fundamentais, para além do fato de constituírem e organizarem o exercício do poder, por também terem a finalidade de: a) satisfazer necessidades humanas; b) estruturar as interações ou relações sociais; e c) determinar, mediante regulação, os processos de tomada de decisão.

Tem sido comum as pessoas serem surpreendidas por políticas públicas que retiram direitos, que criam ou majoram impostos e reduzem

2 Segundo artigo publicado no "Estado de São Paulo" em 19.02.2018, por Antônio Sérgio Araújo Fernandes, professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com base em dados do IBGE (As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil –<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm>), em 2010 o país apresentava 290.692 fundações privadas e associações sem fins lucrativos, das quais 77,2% (210 mil entidades), se apoiam exclusivamente em trabalho voluntário e prestação de serviços autônomos. Destas entidades, 82,9 mil atuam na área de serviços ou rituais religiosos; 54,1 mil em áreas de políticas públicas (saúde, educação, pesquisa e assistência social); 44,9 mil atuam na área de associações patronais e profissionais; e 42,5 mil no desenvolvimento e defesa de direitos.

serviços públicos essenciais. Essas pessoas ficam indignadas, mas pouco podem fazer, de um lado, por conta das regras do jogo político e social e da estrutura da tomada de decisão, e, de outro, porque historicamente ignoraram ou deram pouca importância e atenção à participação no processo de formação do poder.

É fato que nosso Sistema Político está em profundo descrédito: a última edição do Relatório ICJBrasil, da FGV Direito, relativo ao primeiro semestre de 2017³, aponta queda na confiança da população brasileira em praticamente todas as instituições avaliadas, e apenas 7% confiam nos Partidos Políticos e no Congresso Nacional, enquanto 6% confiam no Governo. E quando o Sistema Político perde legitimidade e não consegue mais encaminhar soluções aceitáveis, sua estabilidade fica ameaçada, com crise de governabilidade e risco de ruptura institucional.

No Brasil as instituições precisam, urgentemente, atualizar e revisar suas práticas, sob pena da perda completa da capacidade de gerar oportunidades e de apontar caminhos para o futuro.

Esse sentimento da sociedade ficou evidente por ocasião das manifestações de junho de 2013, quando milhões de pessoas foram às ruas protestar nas dimensões: a) de contribuinte, denunciando a corrupção e o desperdício de recursos públicos; b) de consumidor, contra a carestia; c) de usuário de serviços públicos, exigindo educação, saúde e segurança em quantidade e qualidade; e d) de eleitor, exigindo mudanças no sistema político.

Nessa perspectiva, é urgente, além da mudança cultural dos agentes políticos e eleitores, a realização de uma Reforma Política no sentido amplo, envolvendo não apenas as dimensões eleitorais e partidárias, mas também as formas de exercício do poder, com a implantação de institutos como o "recall", o aumento da transparência do processo decisório e a intensificação do controle social sobre os mandatos políticos.

Por isso, a presente cartilha tem como objetivo explicar **o que são, o que fazem e como funcionam essas instituições**, apontando seus acertos e suas falhas, para que os cidadãos participem da formação do poder e do seu exercício, respeitando e aceitando as decisões por sua legitimidade e não apenas e exclusivamente por decorrer do poder coercitivo do Estado.

O objetivo da publicação, portanto, é, do modo mais didático e amigável possível, apresentar cada uma das principais instituições que compõem nosso Sistema Político, sua importância e características, e provocar reflexões na perspectiva de seu aperfeiçoamento. Para tanto, adotamos o formato de perguntas e respostas na perspectiva de ser mais fácil a compreensão.

3 http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf

1. O que se entende por Sistema Político?

O Sistema Político brasileiro é formado por um conjunto de instituições políticas que são destinadas ou orientadas para:

- a) a constituição do poder;
- b) a organização administrativa;
- c) a articulação dos processos políticos; e
- d) a definição dos ritos da tomada de decisão.

O Sistema Político determina o alcance, a amplitude e a forma de escolha e do exercício do poder político, definindo, em última instância, quem exercerá o poder e como serão empregados os monopólios do Estado de: a) impor conduta e punir seu descumprimento, b) legislar, e c) tributar.

É também o Sistema Político de cada país que define o nível de participação de cada um dos setores do sistema social na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas: o primeiro setor (Estado); o segundo setor (Mercado); e o terceiro setor (Sociedade Civil).

O sistema político brasileiro é responsável, em grande medida, pela desigualdade existente no país. E o Brasil é um dos países que mais produzem desigualdade no mundo. É, ao mesmo tempo, fonte e espelho da perpetuação da desigualdade. Como esperar que a população tenha esperança na democracia, se o sistema político dessa "democracia" produz, reforça e promove desigualdades?

É para responder indagações como estas que se propõe as perguntas e respostas desta cartilha.

1.1. E política, o que seria?

A política é a forma que a civilização encontrou para mediar e resolver, de forma pacífica, os conflitos de interesses socioeconômicos que os indivíduos, na sociedade, não podem nem devem resolver diretamente com fundamento na força, sob pena de retorno da barbárie.

A política possui três dimensões:

- a)** as instituições políticas (organizações);
- b)** os processos políticos (as regras do jogo ou o processo decisório); e
- c)** o conteúdo da política (as políticas públicas).

Nesta cartilha, entretanto, tratamos do Sistema Político, que alcança as duas primeiras dimensões, quais sejam: as instituições e os processos políticos.

1.2. Por que ou para que criaram a política?

Segundo Marilena Chauí¹, a política foi criada pelos gregos para combater o poder despótico dos governantes, a exemplo dos reis, e com o propósito de:

- a)** Separar o privado do público;
- b)** Impedir a identificação do poder político com a pessoa do governante;
- c)** Separar o governo da religião;
- d)** Separar o poder militar do poder civil, subordinando o primeiro ao segundo;
- e)** Retirar o caráter hereditário do poder;
- f)** Retirar do cidadão o poder de fazer justiça com as próprias mãos;
- g)** Criar a lei como expressão de uma vontade coletiva e pública, definindo direitos e obrigações para todos;
- h)** Criar fundos públicos, de bens e recursos, que pertencem à sociedade;
- i)** Tratar a coisa pública com impessoalidade, moralidade, publicidade e interesse público;
- j)** Enfim, organizar a vida em sociedade, de modo civilizado, com respeito às regras válidas para todos.

Para isso, a política:

- a)** criou regimes e instituições, como espaço de diálogo e de decisão para regular os interesses comuns e arbitrar os conflitos; e
- b)** definiu regras para a escolha, de forma legítima, dos titulares dessas instituições.

¹ Acessado em 19/03/2017: <https://territoriosdefilosofia.wordpress.com/2013/05/23/103/>

E, em consequência, transferiu do indivíduo para o Estado, ou para o domínio da lei e do direito, poderes antes exercidos sem controle nem regras de ordem pública.

O poder político, portanto, é constituído e exercido por intermédio das instituições políticas, que recebem influência, entre outros: a) dos eleitores, b) da mídia; c) da burocracia estatal; d) das corporações; e) dos mandatários ou detentores de mandatos; e f) dos grupos de interesse.

Entretanto, a influência dos grupos de interesse e do poder econômico nas instituições públicas, especialmente via financiamento de campanha, tem condicionado ou direcionado o comportamento de muitos agentes públicos, levando, em determinadas situações, à prevalência do interesse privado sobre o interesse público. A reforma no sistema político deve ter, entre outros, o objetivo de restabelecer a prevalência do interesse público ou coletivo sobre o privado ou individual. O poder econômico, atualmente, é extremamente concentrado e com poder efetivo maior do que os Estados.

Com muita propriedade, o ex-ministro Delfim Neto costumava dizer que, no capitalismo, havia um equilíbrio perfeito entre o mercado e a política, porque, quando as urnas exageravam, o mercado corrigia e, quando o capital exagerava, as urnas equilibravam. O problema é quando o capital ou o mercado se apropria da política e do Aparelho de Estado, como mencionado no parágrafo anterior.

Por isso que é fundamental a revisão e a atualização das instituições estatais, para que prevaleçam as motivações que levaram os gregos a criar a política.

1.3. O que são instituições e o que as diferencia?

Como gênero, instituição é toda organização ou prática estável, pública ou privada, que tenha tradição e seja consagrada como portadora de legitimidade e capacidade de produção de resultados coletivos relevantes, mediante o manejo de um conjunto de procedimentos.

Segundo Douglass C. North, as instituições são as "regras do jogo na sociedade", são restrições humanamente elaboradas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais (1991:97), ou, ainda, as limitações idealizadas pelo homem e que dão forma às interações humanas (1993).

O pressuposto para a caracterização como instituição é a percepção, a tradição ou a cultura do exercício de missão coletiva superior, com

caráter “oficial” ou “sagrado”, como a Escola, a Igreja, o Exército, o Estado, a Família, etc. Não seria instituição, por exemplo, uma associação de provadores de vinho (somelliers).

Como espécie, as instituições podem ser²:

- a) instituições sociais, como a família e o casamento,
- b) instituições econômicas, como a indústria e a agricultura,
- c) instituições financeiras, como os bancos,
- d) instituições religiosas, como as igrejas,
- e) instituições educacionais, como as escolas e universidades,
- f) instituições militares, como as Forças Armadas e as polícias militares,
- g) instituições políticas, como os partidos, os governos, os parlamentos e as eleições,
- h) instituições associativas, como sindicatos, e
- i) instituições judiciárias, como os juizados e os tribunais, etc.

Nesta cartilha o foco são as instituições do Sistema Político.

1.4. E as instituições políticas recebem algum tipo de influência de outras espécies de instituições ou de pessoas?

Sim. Mesmo não integrando o sistema político, outras espécies de instituições, conforme mencionadas no item anterior, podem influenciar e até moldar a atuação das instituições políticas, desde que ajam nessa direção. Daí a importância de instituições sociais, econômicas, associativas, etc, participarem do processo político, tanto na fiscalização, na cobrança de providência, na denúncia de desvios, quanto no exercício do controle social.

As pessoas, nas dimensões de eleitor, contribuinte, usuário de serviços públicos, trabalhador, consumidor, etc, igualmente, devem fiscalizar e cobrar coerência e compromisso das instituições do sistema político com os objetivos e fundamentos da república.

E a tentativa de influência é natural, afinal, as instituições públicas exercem papel fundamental, não apenas como arena onde se

² Senador Rodrigo Rollemberg, “Curso Política e cidadania – Construindo um novo Brasil”, volume 9, Brasília, 2011.

desenvolve a disputa entre políticos, burocratas e grupo de pressão, mas principalmente como organizadora e definidora dos ganhadores e perdedores na regulação ou na locação de recursos ou benefícios, objeto das políticas públicas.

1.5. E as instituições do sistema político têm as mesmas funções ou dividem atribuições entre si?

Os poderes, exercidos pelas instituições públicas, são parte de um sistema que atua de forma complementar, porém com interdependência recíproca, num estreito sistema de freios e contrapesos, no qual um controla os excessos do outro.

Na tipologia de Carlos Ayres Brito, jurista e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, a Constituição dividiu os poderes e suas instituições entre os que governam e os que impedem o desgoverno.

Dentre os que governam estão o Executivo e o Legislativo, que são poderes eminentemente políticos da República, eleitos pelo voto popular.

No segundo bloco, as instituições que impedem o desgoverno: a polícia, o Ministério Público, os tribunais de contas e o Judiciário.

Há visões distintas a esse respeito, porque num sentido mais amplo e mais moderno, alguns entendem que o Judiciário, embora com limites, é também Governo.

2. As instituições do Sistema Político são realmente importantes?

São mais do que importantes, são fundamentais. Não existe possibilidade, num regime representativo, de solução dos problemas coletivos sem instituições sólidas, permanentes e legítimas. Elas, além de fazerem a triagem e a organização das demandas da sociedade, têm o papel fundamental de mediar, formular e executar essas demandas, sob a forma de políticas públicas.

Nesse contexto, as instituições têm a finalidade de:

- a) satisfazer necessidades humanas,
- b) estruturar as interações ou relações sociais, e
- c) determinar, mediante regulação, os processos de tomada de decisão.

O poder de uma instituição política, segundo Pedro Robson Pereira Neiva³, pode vir: 1) das pessoas que dela fazem parte; 2) da autoridade de seus dirigentes; 3) da sua tradição; 4) da aceitação que tem na sociedade; e 5) das regras e procedimentos que a constituem.

Portanto, conhecer o Sistema Político e suas regras – com base nas quais é constituído e operado o Poder Político – é tão importante para os cidadãos quanto conhecer seus direitos e deveres.

2.1. Onde estão desenhadas essas instituições e disciplinadas suas atribuições?

É a Constituição Federal, a Lei Maior do País, que define as instituições essenciais ao Estado e fixa suas competências, além de traçar os parâmetros do sistema jurídico e detalhar os princípios e fins a serem alcançados pelo governo.

É, portanto, a Constituição que reúne e sistematiza o conjunto de preceitos, normas, prioridades e preferências que a sociedade acordou. Simboliza, de forma positivada, o pacto social constitutivo de uma Nação, que essencialmente:

- a) regula a natureza, a amplitude e o exercício dos poderes do Estado;
- b) institui os direitos básicos dos cidadãos;
- c) define as instituições essenciais ao Estado e fixa as suas competências; e
- d) define os métodos de escolha dos governantes.

Para corrigir imperfeições no sistema, em muitos casos, é necessário emendar a Constituição, especialmente em relação aos sistemas político e eleitoral e acerca das distribuições de recursos e responsabilidades entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios.

3 Tese de Doutorado de Pedro Neiva, sob o título "Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senadores nos Sistemas Presidencialistas", Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, RJ, dezembro de 2004.

2.2. O que fazem essas instituições?

Na democracia, as instituições políticas, além das atribuições mencionadas na resposta anterior, exercem as quatro principais funções do Estado, que são indispensáveis à garantia da ordem econômica e social do País. São elas:

i) função política, que consiste na definição de direitos e deveres, como a lei que proíbe dirigir depois de ingerir bebida alcoólica ou a lei que garante a licença maternidade às mães;

ii) função executiva, voltada para a implementação de políticas públicas, como a distribuição de livros didáticos, a realização de campanhas de vacinação, entre outros;

iii) função jurisdicional, que consiste na solução de litígios, além da assistência jurídica aos mais pobres;

iv) função fiscalizadora ou investigatória, ou seja, de controle da ação estatal, como por exemplo as comissões parlamentares de inquérito (CPI) do Congresso Nacional que investigam a maneira como é gasto o dinheiro público, os tribunais de contas e as controladorias.

As instituições, portanto, exercem papel fundamental para o equilíbrio político, econômico e social, especialmente se derem efetividade aos fundamentos e objetivos do Estado de que tratam os artigos 3º e 4º da Carta Magna, que têm como finalidade primeira o combate às desigualdades e às diferenças naturais de condições entre pessoas e entre regiões, além de garantia da paz social.

A pessoa ou o ser humano é a razão de existir das instituições políticas. O ser humano é a essência da política. Onde há gente, há política.

3. Quantas e quais são as instituições do Sistema Político Brasileiro?

São sete, conforme segue:

- a)** Regime político (Democrático);
- b)** Forma de governo (República);

- c) Sistema de governo (Presidencialismo);
- d) Forma de organização do Estado (Federação);
- e) Poder Legislativo (bicameral - Câmara e Senado);
- f) Sistemas eleitorais (proporcional e majoritário); e
- g) Sistema partidário (pluri ou multipartidário).

Nas respostas às perguntas de 4 a 11 detalharemos as atribuições de cada uma dessas instituições.

Optou-se por não incluir o Poder Judiciário nem o Ministério Público no Sistema Político ou entre as instituições políticas do Estado porque pareceu adequada a classificação do ex-ministro do STF, Ayres Brito⁴, segundo a qual, essas instituições não estão entre as que governam, **mas entre as que impedem o desgoverno**. Além disso, o exercício do seu poder não está associado diretamente ao ciclo eleitoral, já que seus membros são, via de regra, vitalícios, e não se submetem ao resultado das urnas quer para conquistar, quer para manter posições de mando, ressaltando as indicações, em listas tríplexes, para as instâncias superiores do Judiciário que, de forma indireta, podem vir a afetar a administração pública, haja vista que tais indicações estão submetidas ao crivo do Executivo e do Legislativo.

O tema, sem dúvida, é controverso, porque cientistas políticos, da envergadura de Rogério Bastos Arantes, reconhecem que “a condição de poder político do Judiciário decorre da capacidade de controlar os atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis”⁵. Além disso, o sistema de justiça, no caso brasileiro, tem feito política e estruturado relações, a partir de seu ativismo. Apesar disto, em razão de não integrar o ciclo eleitoral, optou-se por não incluí-lo no sistema político, conforme anteriormente detalhado na resposta à pergunta número 1.5.

4. O que é regime político e quais são suas principais características?

O regime político é a maneira como o Estado organiza o exercício do poder sobre a sociedade, podendo ser democrático, autoritário ou totalitário.

O regime político brasileiro é democrático, tendo como fundamento

4 Conforme entrevista no portal <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36364670>

5 Conforme artigo “Judiciário: entre a Justiça e a Política”, pag. 84, do livro Sistema Político Brasileiro – uma introdução.

a alternância no poder, possui dupla legitimidade (elegem-se os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo), pauta-se pela repartição das funções nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) e pela divisão independente e harmônica dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com a consequente adoção do sistema de freios e contrapesos (com os poderes se controlando reciprocamente), mediante o auxílio dos órgãos constitucionalmente autônomos com funções de controle, como, por exemplo, o Ministério Público e os tribunais de contas.

Embora exista outras visões, no capitalismo, como regra, os regimes democráticos devem observar pelo menos dez princípios fundamentais⁶, dentre os quais: 1. participação do cidadão; 2. igualdade; 3. tolerância política; 4. prestação de contas; 5. transparência; 6. eleições livres e regulares; 7. liberdade econômica; 8. direitos humanos; 9. sistema partidário multipartidário; e 10. estado de direito.

4.1. E por que o regime democrático é melhor para o cidadão?

Por muitas razões, sendo a principal a de que todo poder emana do povo, responsável por eleger diretamente seus representantes, e que por isso é o mais legítimo. Aliás, o pressuposto básico do regime democrático é o voto popular. Só existe democracia se houver soberania popular. O voto popular é a essência do regime representativo.

Na democracia há consulta, plebiscito, referendo, iniciativa popular e de projetos de lei, eleições regulares, ou seja, o cidadão é ouvido e há alternância no poder. O modo de fazê-lo, entretanto, é que precisa ser aperfeiçoado e democratizado, além de ampliados os mecanismos de participação, fiscalização e controle sociais, de tal sorte que se torne mais efetivo.

No Brasil, os titulares de dois dos três poderes são eleitos diretamente pela população: o chefe do Poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) e os parlamentares (deputados e senadores, deputados estaduais e vereadores). Há democracias em que mais indivíduos são eleitos, inclusive para o Judiciário e também para o titular do cargo equivalente no Brasil ao de Procurador-Geral da República. Nos

⁶ Lei mais em <https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-geral/principios-da-democracia>

EUA, por exemplo, em 47 Estados, de um total de 50, até o promotor público é eleito pelo voto popular para mandato de 4 anos.

O Judiciário brasileiro, que tem representação na União, nos Estados e no Distrito Federal, mas não possui representação nos Municípios, é o único poder cujos titulares não são eleitos e têm investidura vitalícia. São concursados na primeira instância e ascendem à segunda instância por tempo de serviço ou mérito. Nos tribunais superiores, além dos juizes de carreira, também existem os indicados pelo quinto constitucional, conforme o Art. 94: *“um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplex, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subseqüentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação”*. No caso do STJ, conforme inciso II do artigo 104 da CF, *um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público são indicados na forma do artigo 94 da CF*. E, no caso do STF, a indicação é estritamente política.

No regime democrático, o cidadão é sujeito. No regime autoritário, o cidadão é objeto. Como bem pontuou o sociólogo Carlos Alberto Rabaça, em artigo de opinião no jornal o Globo de 24/2/2018⁷, sob o título “Valores e princípios na democracia”, o primeiro princípio da democracia é de que **“as coisas essenciais aos homens são aquelas que eles possuem e mantêm em comum e não aquelas que possuem em separado”**.

Há um debate crescente sobre a crise da democracia representativa e também sobre a distinção entre democracia formal e substancial, que faz todo o sentido. A democracia não pode ser apenas formal, devendo alcançar, entre outras, as dimensões políticas, econômicas e sociais, assegurando igualdade de oportunidades e condições para o real exercício da manifestação de vontade dos cidadãos.

4.2. O que é, na democracia, regime representativo?

É o conjunto de dispositivos legais que tem por objetivo a definição de regras para a distribuição do poder entre os sujeitos do processo

⁷ http://www.eb.mil.br/web/resenha/display/-/asset_publisher/9B8lpAnDp1we/content/valores-e-principios-na-democracia-artigo-

político. Sua função primordial é organizar a disputa eleitoral para a escolha dos dirigentes políticos e dos representantes da população no poder público, bem como para definir as formas e os limites do exercício do Poder Político na democracia representativa. Trata-se, essencialmente, dos sistemas eleitorais e partidários e das regras e limites para o exercício de funções públicas.

4.3. E o que é democracia representativa?

É o mecanismo do Sistema Político pelo qual a população, por meio do voto direto, secreto e universal, delega a alguém que, de posse de um mandato popular, o represente no Poder Legislativo, faça as leis e fiscalize a aplicação dos recursos públicos, ou no Poder Executivo, elabore e execute políticas públicas.

O fato de delegar, entretanto, não retira do eleitor a condição de titular do poder, até porque o representante é eleito por prazo certo, com base em um programa e com a obrigação de prestar contas ao eleitor.

Sobre a titularidade do poder popular, o texto da Constituição, em seu art. 1º, Parágrafo Único, é absolutamente claro ao dizer que: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Mas, é bom sempre lembrar, que esse poder só existe e emana do povo, se este estiver unido e organizado.

A democracia representativa, entretanto, passa por uma crise evidente, conforme já mencionado no tópico 4.1. A população não quer apenas a democracia formal, que limita a participação do povo aos princípios abstratos, tais como os direitos civis (direito à vida, à liberdade, à propriedade, de igualdade perante a lei, de ir e vir, de expressão e pensamento etc) e os direitos políticos (direito de votar e ser votado, de associação, de manifestação e de fundar e participar de partido político etc). O povo quer a democracia substantiva, que estenda a influência do cidadão à formulação e implementação das políticas públicas e à definição das prioridades do orçamento público, dando concretude também aos direitos sociais, econômicos e culturais.

Os representantes, por sua vez, são eleitos segundo as regras dos sistemas eleitoral e partidário, definidos nas respostas às perguntas 10 e 11.

5. O que se entende por forma de governo e quais são suas principais características?

A forma de governo tem relação com o modo pelo qual é estabelecido o poder na sociedade e com a maneira segundo a qual ocorrem as relações entre governantes e governados, ou seja, trata-se de quem exerce o poder e como o exerce num determinado país.

A nossa forma de governo é a republicana (a República Federativa do Brasil), formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, com a adoção dos seguintes princípios:

1. Da pluralidade de funções ou da repartição dos poderes entre os três níveis de governo: União, Estados/DF e Municípios;
2. Da temporalidade ou mandato com prazo certo, levando à alternância no poder;
3. Da elegibilidade ou da realização regular de eleições;
4. Da responsabilidade com ética e prestação de contas; e
5. Do respeito aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e do interesse público.

A prática, por negligência dos governantes e omissão de uma extensa parcela da sociedade civil, não tem correspondido aos enunciados já citados, na medida em que a responsabilização e a prestação de contas ainda deixam muito a desejar, embora tenha havido avanço pontualmente, com a instauração de instrumentos para exercício do controle social e mecanismos de transparência na relação do Estado com a sociedade e o mercado.

No tópico sobre “forma de organização do Estado”, na resposta à pergunta 7, há mais detalhes sobre o nosso sistema federativo, com destaque para o papel do município nesse desenho.

5.1. Por que República como forma de governo?

Porque é a melhor forma de atender aos anseios do Brasil, que é um país grande e com enormes divergências sociais, sendo, ainda, a forma mais compatível com a democracia, tanto pelo aspecto da alternância

do poder, via voto popular, quanto pelos princípios que a regem. Além disso, a República Federativa do Brasil **tem como fundamento**:

I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V - o pluralismo político, segundo o art. 1º da Constituição.

E, **como objetivos fundamentais**, de acordo com o art. 3º da Constituição:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

5.2. Existem outras formas de governo?

Sim. Convencionalmente, são três as formas puras de governo, segundo Aristóteles: Monarquia (governo de um só e, em geral, em caráter vitalício e hereditário), Aristocracia (governo de poucos) e Democracia (governo de todos e para todos). As formas impuras ou deturpadas seriam: a) Tirania, b) Oligarquia, e c) Demagogia.

Atualmente, a alternativa à República é a monarquia e boa parte da experiência monárquica está no Oriente Médio. Na Europa, as monarquias remanescentes, como Reino Unido, Suécia, Espanha e Holanda, remetem ao Parlamento e ao Primeiro Ministro ou Presidente do Conselho de Ministros o poder real de governar.

A República, entretanto, é, de longe, a mais recomendável nos regimes democráticos, pelas razões apontadas anteriormente. Todavia, é preciso adotar o melhor desenho de República, que lhe dê mais efetividade.

6. O que é sistema de governo e quais são suas principais características?

O sistema de governo tem a ver com a relação entre os poderes, notadamente o Legislativo e o Executivo, no exercício das funções

governamentais. São basicamente três os sistemas de governo: a) presidencialismo, b) parlamentarismo, e c) semipresidencialismo.

O nosso sistema de governo é presidencialista, com o presidente da República exercendo seus poderes nas dimensões de:

a) Chefe de Governo - com atribuições e poderes para exercer a chefia e direção superior da administração federal; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir os decretos e regulamentos; e enviar ao Congresso Nacional as peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e demais proposições legislativas sobre a organização do Governo e sobre políticas públicas, etc.

b) Chefe de Estado – com atribuições e poderes para manter relações com outros estados estrangeiros e acreditar suas representações diplomáticas; declarar guerra, no caso de agressão estrangeira; exercer a função de comandante em chefe das Forças Armadas; permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional, etc.

c) Líder da Nação – com a responsabilidade de obedecer e defender a Constituição Federal, manter a ordem interna e a paz social entre brasileiros; defender a soberania nacional; zelar pela defesa do Estado Democrático de Direito; cumprir a liturgia do cargo e dar exemplo de decência, ética e compostura.

Merecem também destaque as principais características do nosso presidencialismo:

- a) O titular é eleito diretamente pela população,
- b) O mandato é fixo, com possibilidade de uma reeleição consecutiva, e
- c) Não está sujeito à destituição, exceto por processo de *impeachment*.

6.1. O que é parlamentarismo e como funciona?

Comum em monarquias contemporâneas, no sistema parlamentarista há divisão entre as funções de chefe de Governo e chefe de Estado. As funções de chefe de Governo cabem ao primeiro ministro, que pode ser destituído por voto de desconfiança do Parlamento, enquanto as funções de chefe de Estado são exercidas por imperadores, reis ou rainhas e até mesmo pelo presidente da República.

6.2. E o que é e como funciona o semipresidencialismo?

O sistema semipresidencialista, ou misto, também conhecido como híbrido, possui três características: a) o presidente é eleito por toda a população; b) o presidente possui grandes poderes, como o de dissolver o Parlamento; e c) o primeiro-ministro e seu gabinete possuem poderes executivos, mas a investidura e permanência no cargo dependem da confiança do Parlamento.

Os países mais importantes que adotam essa forma de governo são França, Rússia, Portugal e Polônia. Os demais, em torno de 30 no mundo, estão quase todos no continente africano.

6.3. E a reeleição no nosso sistema de governo (presidencialista) não gera distorções na disputa eleitoral?

O instituto da reeleição é uma boa solução, especialmente pela falta de uma burocracia de Estado consolidada e pela ausência de programas e projetos de governo impessoais, já que o período de quatro anos de mandato é relativamente pequeno para o governante conhecer a máquina, familiarizar-se com o processo decisório e efetivamente implementar políticas públicas sufragadas no programa ou projeto de governo. Destaca-se que disputar a reeleição no exercício do mandato favorece, sobremaneira, quem estiver no poder.

O correto seria o afastamento ou a renúncia do chefe do Poder Executivo no período situado entre a convenção partidária para a escolha do candidato e o resultado da eleição para evitar o uso da máquina em favor do candidato à reeleição. Nesse caso, o candidato à reeleição só retornaria ao mandato, após a eleição, se fosse reeleito ou na posse no novo mandato. Isso tornaria mais equilibrada a disputa.

7. O que se entende por forma de organização do Estado brasileiro e quais são suas principais características?

As formas de organização do Estado podem ser duas: a) Estado unitário ou b) Estado federativo.

No Brasil, adotamos o Estado federativo ou federalismo com autonomia dos três entes (União, Estado e Município), que se caracteriza por:

a) Desequilíbrio na representação política na Câmara dos Deputados, por força da determinação constitucional de um mínimo de oito deputados e um máximo de 70 deputados por Estado ou pelo Distrito Federal;

b) Hipertrofia do Senado, que representa os Estados e o Distrito Federal, e vota, em igualdade de condições com a Câmara, que representa o povo, em todas as matérias de interesse da cidadania;

c) Pacto federativo (distribuição desigual de poder, atribuições/ encargos e recursos entre os entes federativos); e

d) Influência dos governadores no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), cujas decisões se dão por unanimidade.

A Constituição assegura o princípio da autonomia, mas ela concentra nas mãos da União a maioria dos recursos e também a possibilidade de legislação em matérias relevantes, cuja iniciativa é privativa da União.

Registre-se que o Brasil é o único país do mundo em que o Município, enquanto ente federativo, goza de autonomia política, administrativa e financeira.

Embora conceitualmente haja contróversia sobre o Município como ente federativo, já que a "federação" é a soma dos Estados e não dos Municípios, a Constituição é clara no sentido de que o Município é um ente federativo, quando dispõe, no art. 1º, que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito..."

O federalismo brasileiro, portanto, faz a separação dos poderes em três esferas:

a) União; **b)** Estados e DF; e **c)** Municípios.

A distribuição das competências de cada ente federativo classifi-

cadadas em exclusivas, concorrentes e comuns à União, Estados/DF e Municípios, está disciplinada nos artigos 21 (competências da União), 22 (competências privativas da União) e 23 (competência comum da União, Estados/DF e Municípios).

8. O que é o Poder Legislativo, como é constituído e quais são suas principais características?

O Poder Legislativo é o espaço onde se forma a maioria da vontade normativa do Estado e o foro legítimo e apropriado para a solução das demandas da sociedade a serem traduzidas na forma de leis e políticas públicas.

O Poder Legislativo brasileiro federal é bicameral, formado pela Câmara dos Deputados (composta de 513 deputados federais, eleitos pelo sistema proporcional), que representa o povo, e pelo Senado Federal (composto por 81 senadores, eleitos pelo sistema majoritário simples, ou em um só turno), que representa os Estados e o Distrito Federal.

As funções do Poder Legislativo são exercidas pelos deputados federais e senadores eleitos.

9. Poderia citar e detalhar quais as principais funções dos parlamentares?

Sim. São basicamente quatro funções, que consistem em: a) representar, b) legislar, c) fiscalizar e d) alocar recursos orçamentários.

Na função representativa, o parlamentar media conflitos sociais, intermedia demandas e abre canais de diálogo, negociação e encaminhamento de solução entre os representantes de segmentos sociais, lideranças políticas e autoridades do governo. Articula consensos, concilia interesses das diversas correntes, dos diversos atores, segmentos sociais e econômicos, além de ouvir e falar em nome de parcela expressiva ou certos segmentos da população.

Na função legislativa, compete ao Congresso Nacional deliberar sobre todas as matérias de competência da União, envolvendo desde as leis de caráter regulatório, que estabelecem obrigações e asseguram direitos, passando pelas proposições que criam impostos até as que distribuem benefícios sociais, além da definição do gasto público (orçamento).

A função de fiscalização, que também tem uma dimensão de controle, consiste em questionar atitudes, comportamentos e atos do governo, convocar autoridades, investigar fatos determinados, inclusive via Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), aprovar indicações de autoridades, acusar, processar e julgar o presidente da República, seu vice e ministros de Estado, sustar/cancelar atos que exorbitem/extrapolem os limites do poder regulamentar, julgar as contas do presidente da República, dentre outras, bem como promover o controle em relação aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da União e das entidades da administração direta e indireta, cuja operacionalização se processa por intermédio das peças orçamentárias e fiscais, em conformidade com os prazos e ritos definidos em lei e na Constituição, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Na função alocativa, o parlamentar tem a missão de debater, propor mudanças, inclusive emendas com caráter impositivo, e deliberar sobre todo o ciclo orçamentário, que inclui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os planos, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos arrecadados compulsoriamente de toda a sociedade.

9.1. As funções exercidas pelos parlamentares são apenas as quatro mencionadas anteriormente?

Não. As funções dos parlamentares (deputados federais e senadores) são multifacetadas e incluem, além das anteriormente mencionadas, várias outras dimensões, como: a) falar em nome da população, b) ouvir a população, c) articular maioria para consenso na esfera institucional, d) mediar conflitos sociais, e) intermediar entendimentos e demandas e articular interesses, f) promover e sediar debates nacionais, g) participar da formulação de políticas públicas, h) aprovar o orçamento da União, e i) fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, etc.

10. O que são sistemas eleitorais?

Os sistemas eleitorais são a forma como os eleitores fazem suas escolhas e o modo como os votos são convertidos em mandatos. Há diversas formas, cujas principais são os sistemas majoritário, proporcional ou misto, com diversas variações.

O sistema eleitoral proporcional pode ser de lista aberta, ou seja, aquele em que o eleitor vota diretamente no candidato a deputado ou vereador; de lista pré-ordenada (fechada), no qual o cidadão vota no partido; e de lista flexível, no qual o eleitor vota primeiro no partido e, existindo o interesse, poderá propor nova reordenação da lista ou escolher entre os seus integrantes aquele que prefere que seja eleito.

No Brasil são praticadas duas formas: o sistema proporcional de lista aberta, com exigência de quociente eleitoral, votação mínima dos candidatos e, a partir de 2018, com inclusão de uma espécie de "cláusula de barreira" (exigência de, no mínimo 3% do eleitorado nacional, para que os partidos tenham direito de acesso ao horário eleitoral gratuito e aos recursos do fundo partidário), e o sistema majoritário, com duas dimensões.

O sistema eleitoral majoritário, por sua vez, pode ser de maioria relativa ou de maioria absoluta dos votos válidos. Os senadores, por exemplo, são eleitos pelo sistema de maioria relativa, o mais votado leva a vaga, enquanto os candidatos ao Poder Executivo (prefeito, governador e presidente) nas circunscrições eleitorais com mais de 200 mil eleitores, dependem da maioria absoluta dos votos válidos. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro escrutínio, haverá segundo turno entre os dois mais votados.

10.1. Poderia detalhar melhor o que é sistema proporcional?

Sim. O sistema proporcional é aquele que facilita o acesso aos mandatos e permite, inclusive, que minorias possam garantir a sua parcela de representação. Em outras palavras, é uma forma de evitar que maiorias locais ou regionais monopolizem o poder.

Ou seja, seu objetivo é desvincular os representantes de áreas determinadas, ampliando o âmbito de votação, que poderá ser municipal, no caso da eleição para a Câmara de Vereadores ou estadual, nos casos de deputados federais e estaduais.

No sistema “proporcional”, tanto no de lista fechada quanto no de lista aberta, cada partido elege o número de deputados equivalente à porcentagem dos votos válidos que recebem. A título de exemplo, o partido que recebe 20% dos votos elege 20% das vagas para deputado.

A contagem de votos no sistema de lista aberta, o qual é praticado no Brasil, leva em consideração os votos dados aos candidatos, à legenda e às coligações (a aliança ou união de dois ou mais partidos para disputar uma eleição), além de exigir que o partido ou coligação atinja o quociente eleitoral para ter direito a cadeiras no Parlamento e também de votação mínima dos candidatos, equivalente, pelo menos, a 10% do quociente eleitoral.

Assim, no sistema proporcional, o eleitor vota no candidato, mas as vagas são preenchidas pelos partidos ou coligações proporcionalmente aos votos recebidos por todos os candidatos, inclusive os de outros partidos, na hipótese das chamadas coligações partidárias, que nada mais são do que a união de dois ou mais partidos para disputar cargos na eleição, somando os votos, como se fosse um só partido.

As coligações, conforme detalhado no tópico 11.3, são feitas, na maioria das vezes, sem qualquer coerência ou afinidade programática e ideológica, num completo desrespeito ao eleitor.

10.1.1. E o que seria quociente eleitoral?

O quociente eleitoral corresponde à divisão do número de votos válidos (nominais e nas legendas da circunscrição eleitoral) para deputados federais, estaduais e distritais ou vereadores, pelo número de vagas existentes para cada cargo, desprezada a fração se igual ou inferior a meio.

O número de vagas a que tem direito cada partido ou coligação é determinado pelo quociente partidário, que é calculado dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados para a mesma legenda ou coligação.

Resumindo: para saber se um partido ou coligação tem ou não direito a uma ou mais vagas, calcula-se o quociente eleitoral. E, para saber

quantas vagas terá cada partido ou coligação, calcula-se o quociente partidário (divisão do número de votos válidos obtidos pelo partido ou coligação pelo quociente eleitoral).

Desse modo serão eleitos, num partido ou coligação, tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada candidato tenha recebido, desde que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral. Esta última regra foi instituída por meio da Lei nº 13.165/2015.

10.1.2. E o que é quociente partidário?

Conforme explicado anteriormente, o quociente partidário corresponde ao número de vagas a que tem direito o partido depois de apurados os votos. Ou seja, nada mais é do que o resultado da divisão da soma dos votos válidos de cada partido ou coligação pelo número de votos necessários para ter direito a uma vaga no Parlamento (quociente eleitoral). Se um partido tiver direito a três vagas é porque ele atingiu três vezes o quociente partidário.

10.1.3. Poderia dar exemplos de como se distribuem as vagas?

Sim. Apenas para ilustrar: se numa eleição para deputado federal o número de votos válidos (que exclui brancos e nulos) de um estado for igual a 800 mil e o número de vagas na Câmara Federal daquele estado for oito, o quociente eleitoral será de 100 mil votos para eleição de cada deputado.

Assim, o partido ou coligação que contabilizar número de votos igual ou superior a 100 mil terá representação na Câmara Federal, desde que tenha candidato com mais de 10% do quociente eleitoral. Para cada 100 mil votos, o partido ou coligação terá direito a mais uma vaga, que sempre será preenchida pelo candidato mais votado, em ordem decrescente, desde que tenha atingido a votação mínima exigida.

Ocorre, entretanto, que nem sempre o número de votos válidos de um partido ou coligação coincide com o quociente partidário e as vagas remanescentes são distribuídas com base no sistema de maior média. Se, no exemplo acima, o partido A (ou coligação) alcançar 300.240 votos, ele terá direito a três vagas e ficará com uma sobra de 240 votos, e o partido B (ou coligação) obtiver 140 mil votos, este terá uma vaga e disputará a outra com os 40 mil votos de sobra.

Desse modo, se dividirmos os 300.240 votos do partido A por quatro (as três a que tem direito, mais uma) chegaremos à média de 75.060; e se fizermos o mesmo procedimento em relação ao partido B, dividindo seus 140 mil por dois (uma vaga a que tem direito, mais uma que disputará no sistema de sobras), sua média será de 70 mil.

Como no Brasil se utiliza a regra de maior média na distribuição das vagas remanescentes, o que invariavelmente beneficia os partidos ou coligações com o melhor desempenho eleitoral, a vaga ficará com o partido A, desde que tenha candidato com a votação mínima (10% do quociente eleitoral).

Com as modificações introduzidas na legislação eleitoral e partidária – Leis 13.165/2015 e 13.488/2017 – os partidos que antes não tinham possibilidade de eleger representantes por não terem atingido o quociente eleitoral, passam a ter a chance de participar da distribuição das sobras ou concorrer às vagas remanescentes.

Isto acontecerá se, entre os partidos que atingiram o quociente eleitoral, não houver candidatos com a votação mínima. Nesta hipótese, a distribuição das vagas passa a ser disputada por partidos que não atingiram o quociente, desde que esses partidos tenham candidatos com votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral.

10.2. O que é sistema majoritário?

Menos complexo, majoritário é o sistema por meio do qual são eleitos os candidatos a cargos no Poder Executivo (presidente da República, governador e prefeito) e ao Senado Federal.

Existem, portanto, duas modalidades de voto majoritário: o de maioria relativa e o de maioria absoluta. Este último pressupõe que o candidato eleito atinja mais de 50% ou tenha mais votos válidos que todos os seus concorrentes. Se isto não acontecer no primeiro turno, haverá segundo turno entre os dois mais votados.

No caso da eleição para o Poder Executivo há, inclusive, a votação em dois turnos quando um dos candidatos não alcança, isoladamente, a maioria absoluta dos votos válidos ou não tem mais votos que a soma de todos os adversários.

No caso da eleição para senador, a votação se dá por maioria relativa. Ou seja, é eleito o mais votado. Isto é, se dez candidatos disputam uma vaga para o Senado, por exemplo, o mais votado entre eles será o eleito, independentemente do alcance ou não da maioria absoluta.

10.3. Poderia citar outras formas de sistema eleitoral?

Sim. Seguem alguns exemplos com as principais variações do sistema eleitoral.

10.3.1. O que seria e como funcionaria a lista fechada?

No sistema de lista fechada, o eleitor vota na lista partidária, elaborada pelo partido em convenção convocada especificamente para isto. No sistema atual, de lista aberta, o eleitor escolhe em quem votar (voto nominal). No de lista fechada, é o partido que define a ordem dos candidatos. Se um partido tiver voto suficiente para eleger cinco deputados, os eleitos serão os cinco primeiros da lista feita na convenção do partido e o sexto mais votado seria o primeiro suplente.

Em regra, no sistema de lista fechada há a necessidade de definir a questão de gênero. Haveria alternância na lista entre homens e mulheres em igualdade de condições? Existe, ainda, o sistema de lista flexível.

Na Argentina, por exemplo, que pratica o sistema de lista fechada desde os anos 90, os partidos devem, ao compor a lista, reservar pelo menos a terceira, a quinta e a sétima vagas exclusivas para mulheres. Em 2013, 37% das vagas da Câmara Federal na Argentina foram ocupadas por mulheres.

Em 2009, o então presidente Lula enviou ao Congresso Nacional projeto de lei em que propôs a adoção do voto em listas partidárias pré-ordenadas. Segundo aquela proposta, cada partido deveria garantir, ao menos na primeira metade de sua lista partidária, a existência de ambos os gêneros a cada 3 candidatos. Assim, a cada 3 posições na lista, pelo menos uma delas teria de ser ocupada, obrigatoriamente, por uma mulher. Esse projeto, entretanto, nunca foi votado.

10.3.2. O que é lista flexível e quais suas vantagens e desvantagens?

De acordo com Jairo Nicolau, a lista flexível é o meio termo entre a lista aberta, que praticamos no Brasil e na qual o eleitor vota no candidato, e o sistema de lista fechada, em que se vota somente no partido.

No sistema de lista flexível, os partidos apresentam uma lista pré-ordenada, mas o eleitor pode alterá-la, seja votando em um dos nomes da lista para que tenha prioridade no preenchimento das vagas, seja reordenando toda a lista, dependendo da regra adotada.

A suposta vantagem consistiria em valorizar os partidos, estabelecendo o voto em lista, mas sem retirar do eleitor a opção de escolha de outra ordem para a lista ou o direito de escolher, na lista, quem gostaria de eleger.

A principal desvantagem seria a complexidade do voto.

Na prática, entretanto, os eleitores não costumam alterar a lista nem votar em número suficiente em determinado candidato a ponto de elegê-lo.

A OAB sugeriu uma proposta, em 2013, que instituiu a eleição de deputados em dois turnos. No primeiro turno, vota-se apenas no partido para determinar o número de vagas a que cada partido terá direito nos respectivos estados pelo sistema proporcional. No segundo turno, cada partido montaria uma lista aberta com o dobro de nomes das vagas a que tem direito para o eleitor proceder ao voto nominal tradicional.

10.1.3. Quais seriam as vantagens e desvantagens da lista fechada?

Sinteticamente, de acordo com Jairo Nicolau, são as seguintes:

Vantagens: **a)** fortalece os partidos; **b)** unifica as campanhas partidárias; **c)** simplifica a fiscalização das eleições; **d)** torna as campanhas mais baratas; **e)** o debate eleitoral seria entre partidos; **f)** facilita o financiamento público; e **g)** permite candidaturas de lideranças com menos acesso a recursos financeiros.

Problemas ou desvantagens: **a)** diminui o poder do eleitor; **b)** aumenta o poder das “oligarquias partidárias”, podendo ser reduzido mediante a obrigação de o partido realizar prévias para compor a lista fechada; e **c)** pode colocar em risco a participação no processo eleitoral de segmentos minoritários nos partidos.

10.1.4. O que é voto distrital puro?

Como regra, o voto distrital puro faz parte do sistema eleitoral majoritário, de maioria relativa, pelo qual o mais votado no distrito será considerado eleito. Seu principal objetivo é vincular o eleito a áreas geográficas determinadas, aproximando o representante do representado.

Funciona assim: o Município, o Estado ou o País é dividido em tantos distritos quanto forem as vagas na Câmara de Vereadores, na Assembleia Legislativa e na Câmara Federal. E cada partido lança um único candidato para cada distrito. O candidato que tiver a maior votação será o eleito desse distrito.

Há países, entretanto, em que os distritos são de maior amplitude e nos quais podem ser eleitos dois ou mais deputados. Naturalmente são eleitos os mais votados em ordem decrescente, independentemente do partido.

Por fim, existem alguns poucos países, entre os quais a França, em que a eleição se dá por maioria absoluta, o que pressupõe a existência de dois turnos de votação, caso algum candidato não tenha mais votos que a soma dos votos dados a todos os seus adversários.

10.1.5. Quais as vantagens e desvantagens do voto distrital?

Resumidamente, são as seguintes:

Vantagens: a) diminui o número de candidatos; b) aproxima os eleitos e eleitores; c) reduz o número de partidos; d) permite a formação de maiorias claras; e) diminui o custo nas campanhas; f) facilita o eleitor de lembrar quem foi eleito (o “nosso” deputado no “nosso” distrito); g) facilita a cobrança do deputado pelos eleitores; h) simplifica a fiscalização das campanhas; e i) possibilita o processo de “recall” onde o eleitorado pode destituir o deputado.

Desvantagens: a) possibilita a manipulação no desenho dos distritos; b) pode tornar a política provinciana, bairrista ou paroquializada; c) aumenta o risco de prevalência do poder econômico; d) fomenta um sistema bipartidário, tendendo a reduzir o número de partidos políticos e tornando mais provável que um partido assuma a maioria das cadeiras do Legislativo; e e) dificulta a eleição de representantes de minorias sociais, étnicas ou de outra natureza por meio dos pequenos partidos.

10.1.6. O que é voto distrital misto?

O voto distrital misto é o sistema eleitoral em que metade dos parlamentares são eleitos uninominalmente, pela regra majoritária em cada distrito, e a outra metade pela lista partidária, no sistema proporcional. Em alguns países, esta razão é de $1/3$, $2/3$. Nesse sistema, o eleito tem direito a dois votos para cada cargo: um na lista proporcional (lista fechada) e outro na disputa em seu distrito. Os dois votos são desvinculados.

O desenho da modalidade de voto distrital misto varia de um país para outro. Na Alemanha, por exemplo, a base de cálculo para o número de vagas no Parlamento é a lista partidária fechada. Mas a prioridade para assumir a vaga é do eleito pelo distrito. A quota total de deputados eleitos por cada partido é determinada pelos votos recebidos na lista partidária. Subtrai-se o número de deputados que o partido elegeu em distritos para determinar o número de vagas preenchidas pela lista.

Assim, se um partido eleger mais parlamentares no distrito do que o número de vagas a que tem direito pela lista, os excedentes assumem seus mandatos como vagas extras na composição do Legislativo.

Dizendo de outro modo. Se um partido eleger 20 deputados nos distritos, mas só tiver 15 cadeiras asseguradas com os votos de legenda ou da lista partidária, o Parlamento aumenta o número de cadeiras para receber os outros cinco. Se, entretanto, o número de eleitos pelos distritos for inferior, as cadeiras ou vagas remanescentes são preenchidas com nomes das listas dos partidos. Em resumo, o número de parlamentares pode variar de uma eleição para outra.

10.1.7. Quais são as vantagens e desvantagens do voto distrital misto?

De modo muito simplificado são as seguintes:

Vantagens: a) combina a representação proporcional com a representação personalizada; b) permite a possibilidade de representação das minorias pela parte proporcional; c) cria vínculos entre o eleito e os eleitores no respectivo distrito; d) diminui os custos de campanha em comparação com o sistema proporcional de lista aberta; e e) reduz resistência, tanto dos defensores do voto proporcional quanto dos defensores do majoritário.

Problemas: a) dificuldade na delimitação dos distritos; b) engenharia institucional complexa; c) aumentam os riscos de incertezas; e d) é preciso decidir se o candidato pode concorrer pelo distrito e também na lista proporcional.

10.1.8. O que é o distritão? Sua adoção poderia alterar a composição das bancadas?

Poderia sim. O distritão é a modalidade de eleição pelo sistema majoritário, de maioria relativa, pelo qual o Município e o Estado são considerados um só distrito e os mais votados, em ordem decrescente de votos, são declarados eleitos. Este modelo foi proposto pelo PMDB em 2013.

Por exemplo: no caso do Distrito Federal, onde existem oito vagas na Câmara dos Deputados, os oito mais votados ocupariam tais vagas, independentemente dos partidos pelos quais concorreram.

Além disto, um estado poderia ser dividido em “distritos”. Por exemplo: o estado de São Paulo tem 70 deputados federais e poderia ser dividido em dez “distritos” com sete deputados cada.

Segundo simulação feita pelo DIAP⁸, tendo como base o resultado da eleição de 2014 para a Câmara Federal, os seguintes partidos teriam sido beneficiados com a adoção do “distrito”: o PMDB, que ganharia mais cinco deputados em sua bancada; o PSD, que acrescentaria quatro; o DEM, o PT, o PCdoB e o PSC, com dois a mais cada; e PDT, PSol, PRP e PTdoB, com um a mais cada.

Perderiam com o “distrito”, pela ordem, PV e PHS, com três a menos cada; PPS, PRB, SD, PR e PSDC, com dois a menos cada; e PSDB, PP, Pros, PEN e PTC, com um a menos cada.

E não sofreriam qualquer mudança, mantendo-se do mesmo tamanho, os seguintes partidos: PSB, PTB, PTN, PMN, PRT e PSL.

10.1.9. Quais as vantagens e desvantagens do distrito?

As principais vantagens e desvantagens do distrito são as seguintes:

Vantagens: **a)** garante a eleição dos mais votados; **b)** impede que deputados mais votados elejam outros deputados (exemplos dos puxadores de legenda, como os casos de Celso Russomano em 2014, Tiririca em 2010 ou Enéas em 2002); e **c)** é simples, não precisa engenharia institucional (desenhar distritos, etc).

Desvantagens: **a)** luta de todos contra todos; **b)** enfraquecimento dos partidos ainda maior que no sistema proporcional de lista aberta; **c)** dificuldades para traçar estratégias eleitorais, tanto para os partidos quanto para os eleitores – resultados tendem a ser totalmente aleatórios; e **d)** personalização das eleições.

⁸ Acessado em 19/03/2017: <http://www.diap.org.br/images/stories/Como%20seria%20a%20Camara%20com%20o%20distrito.pdf>

11. O que é sistema partidário e quais são suas principais características?

O sistema partidário consiste no modo como são criados, se organizam e funcionam os partidos, inclusive no que diz respeito à sua forma de financiamento.

No Brasil, pratica-se o pluripartidarismo ou multipartidarismo, com ampla liberdade de organização partidária. Veja a quantidade de partidos com registro no TSE no tópico 11.1.

Temos um sistema pluripartidário, caracterizado pelo excesso de partidos em funcionamento no Congresso, com as seguintes características:

- a) **Instável:** criam-se partidos de forma relativamente fácil;
- b) **Fragmentado:** são muitos e pequenos, com poucos partidos politicamente significativos, embora muitos partidos estejam representados no Congresso;
- c) **Frágil:** com raríssimas exceções, não há clareza ou consistência ideológica nem respeito à doutrina, ideias e programas;
- d) **Fisiológico:** prioriza as conveniências do momento em detrimento da doutrina e do programa.

11.1. Quantos e quais partidos estão habilitados a disputar as eleições de 2018?

Atualmente existem 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais 28 já tem representação no Congresso. Além dos já legalizados, há mais 73 com pedido de registro no TSE.

Na tabela a seguir compilamos a sigla, o nome e a data de registro dos partidos no TSE, além de identificar quais deles têm representação na Câmara, no Senado ou em ambas as casas do Congresso Nacional.

Partidos com registro no TSE

Sigla	Nome do partido	Data de registro	Representação Congresso
MDB	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.6.1981	Câmara e Senado
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	3.11.1981	Câmara e Senado
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	Câmara e Senado
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.2.1982	Câmara e Senado
DEM	DEMOCRATAS	11.9.1986	Câmara e Senado
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.6.1988	Câmara e Senado
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	1°.7.1988	Câmara e Senado
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.8.1989	Câmara e Senado
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.2.1990	Senado
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.3.1990	Câmara
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	-
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	Câmara
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.3.1992	Câmara e Senado
PV	PARTIDO VERDE	30.9.1993	Câmara
AVANTE	AVANTE	11.10.1994	Câmara
PP	PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	Câmara e Senado
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	19.12.1995	-
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	9.5.1996	-
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	18.2.1997	Câmara
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.3.1997	Câmara
DC	DEMOCRACIA CRISTÃ	5.8.1997	-
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.9.1997	-
PODE	PODEMOS	2.10.1997	Câmara e Senado
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	2.6.1998	Câmara
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.8.2005	Câmara e Senado
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.9.2005	Câmara
PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	19.12.2006	Câmara e Senado
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	27.9.2011	Câmara e Senado
PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE	4.10.2011	Câmara
PATRI	PATRIOTA	19.6.2012	Câmara
PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	24.9.2013	Câmara e Senado
SD	SOLIDARIEDADE	24.9.2013	Câmara
NOVO	PARTIDO NOVO	15.9.2015	-
REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	22.9.2015	Câmara e Senado
PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	29.9.2015	-

11.2. Quais são os critérios ou exigências para se criar um partido?

A criação, fusão, incorporação ou extinção de partidos é livre no Brasil desde que respeite, em seu programa, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, nos termos da Lei 9.096/1995.

O cidadão interessado em fundar um partido deve cumprir exigências formais e atender aos requisitos da lei, observando os seguintes passos:

Primeiro: reunir, no mínimo, 101 eleitores em gozo dos direitos políticos e domiciliados em um terço dos Estados para iniciar o processo.

Segundo: elaborar o programa e o estatuto do partido e, com base no estatuto, eleger a diretoria.

Terceiro: publicar o teor do programa e estatuto no Diário Oficial da União.

Quarto: fazer o registro público do partido no cartório cível em Brasília.

Quinto: iniciar o processo de coleta de assinaturas, que deverá corresponder, no mínimo, a 0,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, algo como 500 mil assinaturas, sendo divididas por, ao menos, um terço dos estados da Federação (nove) com um mínimo de 0,1% destas em cada estado. As assinaturas devem ser acompanhadas com o nome completo e os dados do título de eleitor de cada pessoa que apoiou, como número do título, zona eleitoral e seção.

Sexto: concluída a coleta, é solicitado o registro do partido no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cujas assinaturas devem ser conferidas e validadas na Justiça Eleitoral dos estados, para que o TSE analise, em plenário, eventuais irregularidades no processo.

Se tudo estiver certo, inclusive o número de assinaturas, o registro será autorizado ou deferido no Tribunal Superior Eleitoral.

Entretanto, para participar de sua primeira eleição, o partido precisa estar registrado no TSE há pelo menos um ano antes do pleito.

O principal atrativo para a criação de partido, que era a portabilidade do tempo no horário eleitoral gratuito e os recursos do fundo partidário, relativo a todos os deputados que figurassem como fundadores da nova legenda, acabou. A Lei 12.875, de 30 de outubro de

2013, sancionada pela presidente Dilma, eliminou essa possibilidade. O Pros e o Solidariedade foram os últimos partidos que se beneficiaram da regra anterior.

Outro atrativo que desapareceu com a mudança na minirreforma eleitoral (Emenda Constitucional 97/2017) foi a instituição de uma espécie de “cláusula de barreira” ou de desempenho dos partidos como condição para ter acesso ao horário eleitoral e ao fundo partidário, nos seguintes termos:

“Art. 3º - O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

11.3. O sistema partidário sempre foi pluripartidário?

Na verdade, desde que os partidos ganharam dimensão nacional, a partir de 1945, com exceção do período de 1965 a 1979 do regime militar, em que vigorou o bipartidarismo, sempre houve pluripartidarismo. Moderado, como no período de 1980 a 1985, quando existiam seis partidos. Menos moderado, como no período de 1986 a 1988, porém com um partido majoritário (o PMDB). E exacerbado, desde 1989 até os dias atuais.

11.4. O desenho pluripartidário dificulta a governabilidade?

De fato, a pulverização partidária tem sido vista como um problema para a governabilidade. Isso decorre, em grande medida, do modo como os partidos se relacionam entre si e com os eleitores. Os partidos fazem coligação sem qualquer coerência ou afinidade programática e ideológica, num completo desrespeito ao eleitor, que vota num candidato de determinado partido e determinada ideologia e que, por força da coligação, acaba por eleger outro que em nada tem a ver com sua visão política.

Além disto, os partidos, como regra, não tem compromisso programático, mas apenas fisiológico. As coalizões, construídas para dar sustentação a governos, são feitas à base do "balcão de negócios", ou seja, na troca de cargos públicos, de recursos do orçamento e de concessão no conteúdo da política pública em favor dos grupos ou segmentos que esses partidos representam ou estão alinhados.

11.5. Os partidos estão em crise de legitimidade e a que se atribui isso?

Realmente, nosso sistema partidário padece de forte crise de legitimidade, que foi aprofundada pelos escândalos do “Mensalão” e da “Lava Jato”, inclusive com decisões judiciais, em que partidos e lideranças da base do governo são acusados de utilizar as estatais brasileiras para arrecadar recursos, indicando pessoas para a direção de empresas e exigindo delas que condicionassem a compra de bens e contratação de serviços de terceiros ao financiamento de campanha ou ao pagamento de propina, num sistema de corrupção quase que generalizado.

A crise dos partidos é parte da crise de legitimidade da democracia representativa. Esse é um fenômeno complexo e com várias causas, inclusive a captura do estado por interesses de certos grupos econômicos e financeiros.

O uso abusivo de cargos em comissão no Sistema Político do Brasil tem se constituído num instrumento de corrupção, cooptação, compra de votos e que cada vez mais desmoraliza o sistema representativo.

11.6. Mas não é legítimo o governo compartilhar a gestão com os partidos que lhes dão sustentação?

É, sim, desde que o compartilhamento da gestão seja para implementar um programa de governo e os indicados para os cargos preencham os requisitos de competência, ética e moralidade. Nomear alguém para cargos no governo, muitas vezes como ordenador de despesas, só porque foi indicado por um partido da base, sem qualquer outra exigência, não parece adequado e só contribui para aprofundar a rejeição aos partidos e aos agentes políticos. Os exemplos são muitos e em alguns casos até com intervenção judicial para impedir a nomeação ou posse.

11.7. Como fazer para recuperar a credibilidade dos partidos políticos?

A recuperação da credibilidade dos partidos passa, de um lado, por mudanças culturais, das lideranças políticas e partidárias, mas e também dos eleitores, e, de outro, por mudanças nos marcos legais, especialmente nos sistemas eleitorais e partidários.

A mudança cultural consiste em respeitar o estatuto e o programa do partido só aceitando filiados que estejam de acordo com a ideologia da agremiação e só fazendo coligação ou integrando coalização com partidos que tenham a mesma visão programática de mundo.

Em relação às reformas, o objetivo deve ser: a) assegurar a aproximação do representante com o representado; b) garantir a equidade na disputa eleitoral; c) reduzir custos de campanha; d) fortalecer os partidos políticos; e) extinguir a corrupção na disputa eleitoral; e f) criar mecanismos para assegurar a presença das minorias no Parlamento.

11.8. E como equacionar o problema do excesso de partidos?

Para resolver o problema do excesso de partidos, as formas mais tradicionais são: a) a proibição de coligações nas eleições proporcionais, o que já foi feito para as eleições a partir de 2020, e b) a adoção de cláusula de barreira que efetivamente limite o acesso a mandatos por aqueles que não ultrapassem tal cláusula.

Barrar o acesso ao Parlamento de pequenos partidos não é uma boa solução. A alternativa proposta na minirreforma eleitoral de 2016 parece razoável porque instituiu uma cláusula de acesso ao fundo partidário/propaganda gratuita, mas que, na prática, não impede o partido que não atingiu o mínimo de votos (iniciando com 1,5% do eleitorado nacional, na eleição de 2018, até chegar aos 3% em 2030) de ter assento no Parlamento.

Sem recursos do fundo eleitoral nem acesso ao horário eleitoral gratuito (direito de antena), a tendência é a redução do número de partidos, já que os parlamentares eleitos não ficarão em partidos sem

recursos e sem acesso ao horário eleitoral para divulgar sua doutrina e a atuação de seus parlamentares.

Por isso, a E.C. 97/2017, com a nova redação dada ao § 5º do artigo 17 da Constituição Federal, garante ao candidato eleito por partidos que não tenham atingido a cláusula de barreira, a possibilidade de troca de partido, a qualquer tempo, sem perda mandato.

12. Qual é a proposta das organizações e dos movimentos sociais para o Sistema Político Brasileiro?

As organizações e os movimentos sociais propõem amplo debate do Sistema Político envolvendo a formação, o exercício e o controle do poder, sempre sob a soberania popular, mediante consultas e participação da sociedade.

A plataforma dos movimentos sociais para a reforma do Sistema Político inclui cinco eixos, com uma série de propostas para cada eixo, conforme segue:

EIXO 1

FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA DIRETA: extrapolando a vida partidária e trazendo a participação popular para o centro das decisões políticas e econômicas por meio de:

1. Nova regulamentação e ampliação dos mecanismos de democracia direta previstos na Constituição Federal: plebiscitos, referendos e iniciativa popular;
2. Possibilidade de convocar plebiscitos, referendos e propor emendas constitucionais por iniciativa popular;
3. Precedência das iniciativas populares na tramitação e votação, com previsão de trancamento de pauta e votação em caráter de urgência; instituição — nos estados e municípios — de mecanismos de participação direta: plebiscito, referendos e iniciativa popular;
4. Realização de plebiscitos e referendos para acordos internacionais;
5. Realização de plebiscitos e referendos para emissão de títulos públicos, privatizações e terceirizações dos serviços públicos essenciais;

6. Criação de uma política de financiamento público e de controle das doações privadas nas campanhas de formação de opinião nos processos de referendos e plebiscitos;

7. Construção de uma política pública de educação para a cidadania, oferecendo condições para que a sociedade civil possa influir efetivamente sobre as políticas públicas;

8. Revogação popular de mandatos eletivos tanto no Executivo quanto no Legislativo;

9. Realização de referendo sobre a Reforma Política aprovada pelo Congresso Nacional.

EIXO 2

FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: por meio da construção de um sistema integrado de participação popular, com:

1. Participação da sociedade na definição das prioridades de pauta do Congresso Nacional e demais Câmaras Legislativas;

2. Criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento;

3. Criação de mecanismos de participação e controle social nas decisões do Banco Central, do CMN — Conselho Monetário Nacional e da COFIEX — Comissão de Financiamento Externo;

4. Estabelecimento de mecanismos de participação e deliberação, desde a realidade local, para a aplicação de recursos pára-fiscais (recursos públicos que estão fora do orçamento federal) administrados pelo BNDES, Caixa Econômica, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia;

5. Criação de mecanismos de participação e de controle social do ciclo orçamentário (formulação/definição, execução, avaliação/monitoramento e revisão) nos âmbitos da União, estados e municípios (Poder Executivo);

6. Reformulação das Regras de Tramitação do Orçamento no Poder Legislativo: fim das emendas individuais dos parlamentares;

7. Criação de mecanismos de acesso universal às informações orçamentárias na União, estados e municípios;

8. Continuidade de planos e programas das políticas públicas deliberados no âmbito de conselhos e conferências, que tenham comprovado a sua efetividade;

9. Estabelecimento de princípios gerais para nortear a criação de todos os conselhos de políticas públicas;
10. Criação de mecanismos de diálogo e de interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social.

EIXO 3

APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: por meio de mudanças nas regras do sistema eleitoral e da vida partidária, com:

1. Financiamento público exclusivo de campanhas com voto de legenda em listas partidárias preordenadas, com alternância de sexo e observância de critérios étnico/raciais, geracionais e de orientação sexual;
2. Manutenção dos partidos políticos exclusivamente por meio de contribuições de filiados, definidas em convenções partidárias, e dos fundos partidários;
3. Destinação do tempo de propaganda partidária para ações afirmativas;
4. Uso de recursos do fundo partidário para a educação política e ações afirmativas;
5. Implantação da fidelidade partidária, perda do mandato em caso de mudança de partido;
6. Possibilidade de criação de federações partidárias, com sanções em caso de dissolução;
7. Fim da cláusula de barreira;
8. Prazo de filiação de um ano antes da realização da eleição ou dois anos, caso já tenha sido filiado a outro partido;
9. Fim da reeleição para todos os cargos executivos, com ampliação dos mandatos;
10. Limite de dois mandatos eletivos consecutivos;
11. Proibição de o/a candidato/a disputar novas eleições antes do término do mandato para o qual foi eleito, tanto no Executivo como no Legislativo;
12. Indicação para que o nome do/a suplente de senador/a conste da cédula eleitoral (urna eletrônica) e que seja submetido/a a voto;
13. Fim das votações secretas nos legislativos, em qualquer caso;
14. Fim da imunidade parlamentar a não ser exclusivamente ao direito de opinião e denúncia;

- 15.** Fim do direito a foro privilegiado, a não ser no que se refere ao estrito exercício do mandato ou do cargo;
- 16.** Organização dos debates eleitorais pela Justiça Eleitoral e transmissão facultada aos meios de comunicação;
- 17.** Fim da publicação de pesquisas às vésperas do pleito (prazo de uma semana antes das eleições para veiculação);
- 18.** Proibição de contratação de cabos eleitorais nas campanhas;
- 19.** Fim do nepotismo direto ou cruzado em todo o setor público, e sua classificação como crime no Código Penal;
- 20.** Fim do sigilo bancário, patrimonial e fiscal de candidatos/as, representantes e ocupantes de altos cargos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;
- 21.** Proibição de que detentores de mandatos e familiares mantenham vínculos administrativos de direção ou de propriedade com entidades ou empresas que prestem serviços ao Estado, sob pena de perda de mandato;
- 22.** Exigência de concursos públicos para preenchimento de cargos públicos nos três poderes, delimitando claramente os cargos de confiança;
- 23.** Exigência de concurso público para a escolha dos ministros dos Tribunais de Contas;
- 24.** Criação, com participação da sociedade civil, de Conselho Nacional de Regulamentação do Processo Eleitoral, tirando este poder do TSE;
- 25.** Criação de órgão executivo eleitoral independente;
- 26.** Criação de órgão fiscalizador do processo eleitoral composto pelos partidos e organizações da sociedade civil, com dotação orçamentária própria;
- 27.** Manutenção do TSE com a função judiciária. Que seus juízes não sejam os mesmos de instâncias superiores, para evitar que recursos contra suas decisões voltem a cair nas suas próprias mãos ou nas mãos de seus pares;
- 28.** Estabelecimento de cotas específicas para representantes indígenas nos legislativos federal, estaduais e municipais; estabelecimento de regras próprias adequadas à realidade sociocultural dos povos indígenas.

EIXO 4

DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO: por meio da construção de um sistema público de comunicação e do fortalecimento da comunicação comunitária, instituição de um Sistema Público de Comunicação, não-comercial e não estatal, com autonomia administrativa e de gestão financeira, com:

1. Instituição de mecanismos de controle público transparentes e democráticos, especialmente no ato de outorga e renovação das concessões das emissoras de rádio e televisão;
2. Em lugar de repressão, promover o incentivo às rádios e TVs comunitárias;
3. Isonomia e fiscalização de propagandas oficiais pagas em meios de comunicação privados;
4. Criação de política pública de incentivo ao uso de software livre e obrigatoriedade de sistemas de código e protocolos abertos para aplicação de uso público com auditabilidade;
5. Instituição do direito de antena para as organizações da sociedade civil.

EIXO 5

TRANSPARÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO: por meio da construção de mecanismos de participação e controle social sobre esse poder e exigência de concursos públicos para acesso às funções/cargos do Poder Judiciário, com:

1. Fim do STF (Supremo Tribunal Federal) e criação de um Tribunal Constitucional como única instância acima do Superior Tribunal de Justiça;
2. Criação de conselhos de participação popular e instituição de audiências públicas nos diversos níveis da justiça eleitoral;
3. Obrigatoriedade de criação de defensorias públicas municipais;
4. Criação de corregedorias populares com a participação da sociedade civil para avaliar e fiscalizar a ação do Poder Judiciário;
5. Demissão de juízes/as e promotores/as quando for comprovado caso de corrupção, venda de sentenças, tráfico de influências ou vínculo com grupos criminosos;

6. Criação e/ou ampliação dos sistemas de informação do Judiciário.

A plataforma pretende atualizar sua proposta para incluir os eixos democracia e economia, a questão do direito à desobediência civil e o estado laico. Boa parte das medidas propostas pela plataforma podem ser realizadas com o uso da internet.

13. O nosso Sistema Político é caro ou barato?

A democracia não tem preço, embora deva-se buscar a forma mais racional, eficiente e barata de praticá-la.

Mas, no caso brasileiro, há nítido exagero nos custos, que decorrem do desenho federativo descentralizado, com uma grande quantidade de municípios, muitos sem receitas próprias e com total autonomia dos gastos, aumentando o custo de manutenção da máquina.

Há, ainda, uma administração cara, ineficiente e perdulária, que, combinada com a formação de reservas, subsídios, perdões, operações compromissadas e os altos juros praticados no País, consomem boa parte do orçamento público.

Acrescente-se a isto, o fato de que os sistemas eleitoral e partidário aumentam muito os custos da eleição, embora a lei eleitoral tenha fixado teto de gastos por cargo⁹. Além disso, a sustentação dos legislativos aos governos também é caro, porque os parlamentares condicionam o apoio à distribuição de cargos, de recursos orçamentários, indicação de convênios ou terceirizadas para prestação de serviços, além de concessão no conteúdo da política pública, especialmente anistia, isenção tributária, perdão de dívida e renúncia fiscal para seus financiadores de campanha.

A incapacidade de fiscalizar também leva à ineficiência na prestação de serviços e à corrupção. É preciso uma reforma do desenho federativo, com nova redistribuição de encargos e responsabilidades entre os entes.

⁹ A Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, fixou os seguintes limites de gasto: I – Presidente: R\$ 70 milhões no 1º turno e R\$ 35 milhões no 2º; II – Governador: R\$ 2,8 a R\$ 21 milhões no 1º turno, e metade disso no 2º, conforme nº de eleitores; III – Senador: R\$ 2,5 a R\$ 5,6 milhões, conforme nº de eleitores; IV – Deputado Federal: R\$ 2,5 milhões; e V – Deputado Estadual: R\$ 1 milhão.

14. E a questão da corrupção, como lidar com isso?

Conceitualmente, corrupção é o aproveitamento da função pública para fins privados. Não existe corrupção sem a participação de agentes públicos (eleitos, de carreiras ou comissionados), bem como inexiste Sistema Político, na forma instituída, isento de corrupção. Essa prática, como e enquanto estrutura vigente, sempre existiu e existirá, em algum grau.

Como consequência dos elevados níveis de corrupção impõe-se custos altíssimos às mediações originárias na política e reduz-se fatalmente a confiança no Sistema Político e administrativo como um todo, impedindo, dessa forma, o progresso e o desenvolvimento de capital social.

A corrupção é uma das causas da distribuição desigual de poder na sociedade, com impacto direto na concentração de riqueza nas mãos de poucos, além da elevação sem controle da desigualdade e injustiça social.

O Brasil aparece na posição 96 entre os 180 países no ranking de percepção de corrupção, segundo dados divulgados pela Transparência Internacional. O Índice de Corrupção Percebida (em que o número menor representa maior grau de corrupção) caiu de 43, em 2012, para 37, em 2017. Na Nova Zelândia, que tem a menor corrupção percebida do mundo, o índice é 89 (era 90 em 2012). Entre os países do G-20, o Brasil só tem índice melhor que México e Rússia.

Ainda predomina no Brasil a sensação de impunidade, mas muitos intocáveis já começam a pagar por seus erros.

15. Como combater a corrupção no Brasil?

O combate à corrupção requer, além de especificar as causas:

- a) formação política e cívica;
- b) liberdade de imprensa;
- c) acesso à informação sobre decisões administrativas e despesas públicas;
- d) normas mais fortes de integridade para o funcionalismo;

- e) independência dos judiciários e dos órgãos de fiscalização;
- f) aprimoramento dos mecanismos de controle social;
- g) enfim, transparência.

É preciso atacar as causas.

E o Brasil já avançou muito nesse terreno. Nos últimos 10 anos houve a incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro de uma série de leis e emendas à Constituição com o propósito de ampliar a transparência, o controle, o acesso à informação e o combate à corrupção, entre as quais:

– **Lei da Transparência**, que obriga a disponibilização, em tempo real, dos gastos governamentais nos três níveis (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe);

– **Lei de Captação de Sufrágio**, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009);

– **Lei da Ficha Limpa** (Lei Complementar nº 135/2010);

– **Lei de Acesso à Informação** (Lei nº 12.527/2011);

– **Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro** (Lei nº 12.683/2011);

– **Lei de Conflito de Interesses** (Lei nº 12.813/2013);

– **Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção** (Lei nº 12.846/2013);

– **Lei da Delação Premiada, ou lei que trata de organizações criminosas** (Lei nº 12.850/2013);

– **Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos** (E.C. nº 76/2013).

Nesse período houve importante mudança de paradigma na relação entre público e privado. Nunca os órgãos de fiscalização e controle (Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, etc) tiveram tanta liberdade para atuar como na última década. Essas instituições deixaram de atuar como órgãos de governo e passaram a agir como órgãos de Estado. E o Estado é perene, eterno, enquanto o governo é efêmero, transitório.

O combate à corrupção, entretanto, não pode ser confundido com o discurso antipolítica e antiestado, porque esse discurso leva à alienação e ao favorecimento do mercado, cujo objetivo é a lucratividade e a produtividade.

Precisamos educar para a cidadania e levar o País ao voto consciente.

16. Quais são os pressupostos para o voto consciente?

Em primeiro lugar, é preciso ter clareza de que o eleitor é o titular do poder. Quando votamos, estamos delegando a alguém para que possa nos representar – e, em nosso nome, legislar, alocar recursos públicos ou administrar um município, uma cidade, um estado ou a União – e o fazemos com base em um programa, com exigência de prestação de contas e alternância no poder.

Em segundo lugar, o voto consciente pressupõe:

- a) Conhecer a vida pregressa do candidato;
- b) Conhecer as propostas e plataformas dos postulantes aos mandatos;
- c) Saber a que grupo político e econômico pertence o candidato;
- d) Identificar o nível de comprometimento com causas, ideias e programas;
- e) Checar se o candidato reúne condições éticas e morais para representá-lo.

Em terceiro plano, o voto é coisa séria. Por isso, nunca se deve votar apenas em função de:

- a) Atributos físicos;
- b) Boa oratória;
- c) Distribuição de favores, bens ou dinheiro;
- d) Mero protesto; e/ou
- e) Relação de parentesco.

17. E qual a diferença das eleições de 2018 em relação às cinco anteriores?

São muitas e vão desde a forma de financiamento, passando pela restrição de oportunidades aos candidatos que não estão no exercício do mandato, até o humor do eleitor, cujos direitos estão em risco, especialmente os previdenciários.

Nas últimas cinco eleições gerais – portanto desde a reeleição de FHC em 1998 – havia financiamento empresarial de campanha e não existia ameaça a direitos, diferentemente da atual campanha.

Então o candidato que tinha dinheiro não precisava convencer o eleitor diretamente. Ele contratava cabos eleitorais, buscava forte estrutura de marketing, contratava vários carros de som, comprava espaço nos jornais, rádios e TVs e, não raramente, comprava até votos.

E, não havendo ameaça aos direitos do eleitor, este se dava ao luxo de ser irresponsável com seu voto, dando-o ou vendendo-o a qualquer candidato, já que não fazia diferença.

Neste pleito eleitoral, além de não existir mais o chamado financiamento empresarial, os direitos sociais não apenas estão ameaçados, como alguns, como os direitos trabalhistas, já foram retirados pela agenda liberal do governo Temer.

Portanto, o eleitor não será masoquista a ponto de perder direitos e ainda votar em quem eventualmente o prejudicou. Isso, os candidatos à reeleição precisam saber.

18. Que projetos ou visões de mundo estão em disputa neste pleito?

Nas eleições gerais de 2018, o eleitor terá de optar por uma das três seguintes visões sobre o papel do Estado: o Estado de bem-estar social, o Estado liberal-fiscal e o Estado penal. Para cada um desses desenhos de Estado haverá candidatos competitivos.

A primeira, que prima pela dignidade do ser humano e pela paz social, pressupõe um Estado capaz de garantir diretamente ao cidadão, do nascimento à morte, o fornecimento de bens e serviços, como acesso à saúde, educação e segurança gratuitas, e indiretamente, por meio da regulação, da igualdade de oportunidades para que possa ascender econômica, cultural e socialmente.

Para garantir o estado de bem estar social, entretanto, alguma das candidaturas de centro-esquerda e esquerda que venha a ganhar a eleição, terá também que interromper o desmonte em curso, reverter retrocessos e criar condições para reconstruir o Estado, dando-lhe meios econômicos e políticos para cumprir sua missão, qual seja: a de garantir a dignidade da pessoa humana, com o provimento de bens e serviços

indispensáveis à sua sobrevivência e das famílias, como determinam os princípios fundamentais da Constituição de 1988.

A segunda visão (a liberal-fiscal), que prioriza a venda do patrimônio público, a retirada do estado da prestação direta de serviços e reduz gastos sociais, tem por finalidade favorecer o capital, tanto no aspecto do livre mercado e da livre iniciativa, com a completa retirada do Estado da exploração da atividade econômica, quanto na redução de tributos e de regulação para permitir a implementação do capitalismo sem risco. Trata-se de uma opção político-econômica de cunho essencialmente individualista, e que nega a solidariedade como princípio da ordem social.

Para implementar a visão liberal-fiscal, aos candidatos de centro e centro-direita basta dar continuidade às reformas propostas pelo atual governo, que utiliza os recursos e os poderes do Estado para favorecer o capital. De um lado, defende a desregulamentação, a privatização e a redução de tributos, eliminando os riscos da atividade econômica. De outro, promove o corte de gasto público, desobrigando-se da responsabilidade de atender as demandas da população por serviços públicos gratuitos.

A terceira visão, nefasta e retrógrada, advoga a prevalência da penalização, da disciplina, da repressão e da criminalização da pobreza sobre as políticas sociais, sobre a tolerância, sobre a paz, sobre a dignidade da pessoal humana. É o Estado policial em detrimento do Estado social. Substitui a construção de escolas pela construção de presídios.

Essa visão, assumida pelo candidato de extrema-direita, representa, na prática, a substituição do Estado provedor, prestador de serviços públicos, por um Estado repressor. É o completo desvirtuamento da razão de existir do Estado, que consiste no combate às desigualdades, regionais e de renda, e na oferta de oportunidades e de acesso a bens e serviços gratuitamente a todos, especialmente aos mais pobres e necessitados. Um de seus efeitos é o aumento do encarceramento e da repressão criminal, do preconceito e da intolerância, com o condicionamento do exercício de direitos à "conformidade" com a ordem pública, mas com foco nos pobres, nas minorias, nos excluídos, nos que vivem na informalidade e à margem do sistema.

Essas são as visões em disputa. O eleitor deve analisar o que representa cada uma dessas visões para sua vida e a de seus familiares. Debater a visão de mundo e as propostas dos candidatos e de seus grupos de apoio é fundamental para que o eleitor vote de forma consciente, o que pressupõe saber as vantagens e desvantagens de suas escolhas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octavio (orgs.). Sistema político brasileira: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- BENEVIDES, Maria Vitória et. al. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOBBIO, Norberto. et al. Dicionário de Política. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2004.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma Política. Revista Plenarium, Nº 4, 2007. http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/camara/internet/publicacoes/edicoes/plenarium_04.pdf
- FARHAT, Saïd. Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Fundação Peirópolis, 1996.
- FLEISCHER, David e Leonardo BARRETO. "Reforma Política en Brasil: una historia sin fin," Diálogo Político [Buenos Aires], 27(2):135-158, 2010. <http://kas.org.ar/DialogoPolitico/Index2.html>
- MACHADO, Aline. Alianças Eleitorais: casamento com prazo de validade – o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro. Elsevier, 2012.
- MORONI, José Antônio. Construindo a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil. Brasília: Editora Gráfica Ipiranga, 2009.
- NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- PINHEIRO FILHO, Israel. Voto Distrital Misto: proporcional personalizado. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.

- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2006.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Por dentro do governo: como funciona a máquina pública. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2009.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Reforma Política e Regime Representativo. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2013.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Eleições Gerais 2018 – Orientação a candidatos e eleitores. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2018.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Noções de Política e Cidadania no Brasil. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2012.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2015.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Políticas Públicas e Ciclo Orçamentário. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2016.
- RENNÓ, Lúcio (org.). Reforma Política em Questão. Brasília: Editora da UnB, 2007.
- SOARES, Glaucio e RENNO, Lúcio (orgs.). Reforma Política: lições da história contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

O QUE É O DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O que faz

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;

- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais; e
- Produz e edita publicações voltadas para a educação política e formação da cidadania.

Como é estruturado

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, editar publicações, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

Princípios fundamentais

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário; e
- transparência, participação e ética.

Conselho Diretor do DIAP

Presidente

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes

Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical - Licenciado)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

José Avelino (FETEC-CUT/CN)

Maria das Graças Costa (CUT Nacional)

Ricardo Nerbas (CNPL)

Superintendente

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente

José Renato Inácio de Rosa (FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

Secretário

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente

Mário Lúcio Souto Lacerda (CTB)

Tesoureiro

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente

Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

Conselho Fiscal

Efetivos

Aluizio Firmiano da Silva Junior (SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS)

Itamar Revoredo Kunert (ADMINISTRADORES-FEBRAD/CSB)

Edmilson Wanderley Lacerda (BANCÁRIOS-DF)

Suplentes

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Luiz Fernando Pereira Souza (FENAJUD)

Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

Co-editores

