

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**CÍNTIA EBNER MELCHIORI**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A INICIATIVA POPULAR DE  
LEI E O CASO DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL**

São Paulo

2011

**CÍNTIA EBNER MELCHIORI**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A INICIATIVA POPULAR DE  
LEI E O CASO DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

São Paulo

2011

Melchiori, Cíntia Ebner.

Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral / Cíntia Ebner Melchiori. - 2011.

132 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto

Dissertação (mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Participação política -- Brasil. 2. Participação social -- Brasil. 3. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (Brasil). 4. Governo representativo e representação -- Brasil. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.571(81)

**CÍNTIA EBNER MELCHIORI**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A INICIATIVA POPULAR DE  
LEI E O CASO DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Data de aprovação:  
06/05/2011

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Profª Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro  
Pacheco  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Andrian Gurza Lavallo  
USP-FFLCH

---

Rita de Cássia Paste Camata  
Ex-Deputada Federal pelo PSDB-ES

Às brasileiras e aos brasileiros  
que diária e anonimamente  
trabalham por um país mais justo,  
igualitário, solidário e livre.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores Peter Spink, Marta Farah e Maria Rita Loureiro pela disponibilidade em discutirem o tema do meu trabalho, apresentando sugestões.

Agradeço ao professor Henrique Fingerhann e Fernando Abrucio e em especial à professora Regina Pacheco, pela compreensão e disposição em contribuir para que eu pudesse concluir o curso em regime intensivo.

Agradeço especialmente ao professor Cláudio Couto, que me orientou nesse trabalho, pela compreensão com os prazos, incentivo, orientação e tranquilidade transmitida.

Agradeço aos amigos pela paciência em me ouvir falar tantas vezes sobre este trabalho e pela compreensão pelas ausências em momentos importantes da vida de cada um.

Agradeço a Gabriela Lotta, Michelle Ferreti, Marco Cecílio, Dora Dessen, Gabriela Breláz e Cristine Rosa pelas dicas e conversas sobre o trabalho.

Agradeço à Maria Helena Flynn, que me presenteou com uma enorme quantidade de matérias de jornal que eu jamais poderia esperar conseguir e que contribuíram muito para enriquecer a dissertação.

Agradeço a Guilherme Flynn, companheiro dedicado e paciente nos momentos decisivos desse trabalho, contribuindo com idéias, correções e incentivo.

Agradeço à Ligia, mãe querida, amorosa e grande amiga, pela revisão do trabalho, carinho e apoio sempre presente.

Agradeço ao meu irmão Gustavo, companheiro cuja presença tem alegrado meus dias e que me ajudou enormemente fazendo a transcrição das entrevistas.

Agradeço por fim ao suporte constante de todo o restante da família: meu pai, Roberto, que sempre se desdobrou para proporcionar aos filhos todas as oportunidades de crescimento, minha irmã Elisa, simplesmente por existir, meus avós, pelas caminhadas, comidas e conversas, e meus tios.

*“Eu queria uma coisa melhor pro meu país. De vez em quando a gente sente que a gente pode fazer história efetivamente no país como pessoa física. Eu acho que essa conjugação do compromisso pessoal e da participação coletiva que resultou nessa sabedoria chamada lei 9840. A luta não termina, a lei foi um marco importante e começou a criar essa cultura de que voto não tem preço, tem conseqüências. É difícil, mas a gente tem esperança.”*

Daniel Seidel, Comissão Justiça e Paz da CNBB, depoimento em vídeo institucional sobre a Lei 9840.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e o uso da iniciativa popular de lei como instrumento para uma participação política da sociedade para além do voto. A análise das campanhas de iniciativa popular empreendidas pelo movimento, que resultaram na lei da compra de votos e na lei da ficha limpa, demonstram que, embora um instrumento de uso difícil, a iniciativa popular de lei não apenas fomenta a participação política, como abre espaço para um verdadeiro diálogo entre representantes e representados no processo deliberativo, em comparação com outros instrumentos de participação existentes no Brasil.

Palavras-chave: iniciativa popular de lei – participação política – representação – combate à corrupção – ficha limpa – compra de votos.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Comitês 9840 por estados da Federação – 2011. p. 71.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de cassações por corrupção eleitoral, por cargo ocupado pelo cassado – Brasil – eleições de 2000, 2002, 2004 e 2006. p. 65.

Tabela 2 – Concentração de Comitês por faixa populacional do município sede. p. 73.

Tabela 3 – Distribuição dos Comitês por número de participantes. p. 73.

Tabela 4 – Composição dos Comitês por frequência de perfil dos participantes. p. 74.

Tabela 5 – Atividades realizadas pelos Comitês. p. 75.

Tabela 6 - Candidatos (aos cargos de deputado estadual, federal, senador e governador) impedidos de disputar as eleições de 2010 pela Lei da Ficha Limpa. p. 102.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANC – Assembléia Nacional Constituinte
- CBJP – Comissão Brasileira Justiça e Paz
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PL – Projeto de Lei
- PLP – Projeto de Lei Complementar
- STF – Supremo Tribunal Federal
- TRE – Tribunal Regional Eleitoral
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	14
2. CAPÍTULO I - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: DILEMAS E RECONFIGURAÇÃO .....	19
2.1 Os limites do voto como controle .....	22
2.2 A representatividade como dilema de agência.....	25
2.3 A especialização e a tendência à oligarquização da classe política .....	26
2.4 A reconfiguração da representação .....	27
2.5 Representação democrática e participação política da sociedade.....	34
3. CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO.....	37
3.1 Institutos de participação no Brasil democrático .....	37
3.2 O uso da iniciativa popular no Brasil .....	43
3.3 Os institutos de participação e a representação .....	48
4. CAPÍTULO III - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: O CASO DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL .....	53
4.1 A Lei 9840/99 (lei da compra de votos).....	53
4.1.1 Motivação e elaboração da proposta .....	53
4.1.2 A campanha de coleta de assinaturas.....	56
4.1.3 A tramitação no Congresso Nacional .....	59
4.1.4 A aplicação da lei e o Poder Judiciário .....	62
4.1.5 Resultados obtidos .....	65
4.1.6 Fatores de sucesso .....	67
4.2 A consolidação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE ..	68
4.2.1 Os Comitês 9840 .....	71
4.3 A Lei da Ficha Limpa .....	78

4.3.1	Motivação e elaboração da proposta .....	78
4.3.2	A campanha de coleta de assinaturas .....	82
4.3.3	A tramitação no Congresso Nacional .....	85
4.3.4	A aplicação da lei e o Poder Judiciário .....	99
4.3.5	Resultados obtidos .....	102
4.3.6	Fatores de sucesso .....	104
5.	CAPÍTULO IV - DISCUSSÃO.....	109
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICES.....	122
	ANEXOS .....	128

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar a trajetória do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e o uso da iniciativa popular de lei como forma de participação política para além do voto.

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) surgiu do projeto de iniciativa popular de lei encabeçado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1997, com o objetivo de tornar mais ágil a punição por atos de compra de votos e uso da máquina administrativa nas eleições. À época foram coletadas mais de 1 milhão de assinaturas; o projeto foi entregue ao Congresso Nacional e aprovado em apenas 35 dias. A partir daí, o movimento passou a incentivar a formação de comitês locais, com base nos voluntários que haviam participado da coleta de assinaturas em todo o Brasil, para fiscalizar a implantação da lei e garantir sua aplicação. Constituiu-se então o MCCE, uma rede informal que congrega atualmente 45 entidades da sociedade civil e 306 comitês em todo o país.

No aniversário de dez anos da aprovação da Lei 9840 (a Lei da Compra de Votos), o MCCE apresentava mais um projeto de iniciativa popular, o Ficha Limpa. Com 1,6 milhão de signatários e o apoio de mais 400 mil internautas, o projeto de lei complementar, que tinha como objetivo alterar a Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90), incluindo, entre os casos previstos, aqueles de pessoas com condenações por crimes graves na justiça em primeira instância. Foi aprovado em oito meses.

O interesse no estudo do caso do MCCE e das iniciativas populares de lei engendradas por ele se dá por algumas razões. São projetos de lei com origem na sociedade civil, patrocinadas por cerca de 50 entidades de perfis variados, endossadas por milhões de cidadãos insatisfeitos com a política nacional e que, apesar de possuir conteúdo inibidor de práticas utilizadas por alguns políticos para se elegerem e com potencial de impor restrições à candidatura inclusive de alguns dos parlamentares que teriam que apreciá-las no Congresso, tramitaram em tempo relativamente curto e foram aprovadas quase que por unanimidade. Além do mais, é possível observar nessas iniciativas uma dinâmica rica de debates entre sociedade civil, parlamentares e judiciário, em parte mediada pela mídia, mas, sobretudo pelo contato direto da sociedade civil com as instâncias do poder público. Por fim, o

movimento ativou uma rede de voluntários em todo o Brasil, atenta em melhorar práticas eleitorais e em mobilizar mais pessoas para participarem da vida política local e nacional.

O objetivo do presente trabalho, portanto, consiste em compreender a trajetória do MCCE como movimento de participação e diálogo entre representantes e representados, tendo como instrumento condutor a iniciativa popular de lei, um mecanismo de participação semidireta da população, previsto na Constituição Federal de 1988.

As questões norteadoras do trabalho de análise são:

- Que fatores contribuíram para o surgimento das campanhas de iniciativa popular e para a criação do MCCE?
- Por que a escolha da iniciativa popular de lei como instrumento de ação?
- Quais as estratégias utilizadas pelo movimento e quais fatores externos contribuíram para o êxito em cada uma das campanhas?
- Como se justifica a tramitação dos projetos em tempo relativamente curto, considerando sua temática e o tempo de tramitação de outros projetos de iniciativa popular já apresentados no Congresso?
- Como se deu a relação entre o MCCE e o legislativo em cada uma das iniciativas?
- Quem integra, qual o papel e como vêm atuando os comitês criados?
- Que reflexões sobre representação e participação podem ser feitas a partir do estudo do caso do MCCE?

O objeto do estudo é o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e as campanhas de divulgação, coleta de assinaturas, tramitação no Congresso Nacional e acompanhamento da aplicação das duas leis de origem popular engendradas pelo movimento. O período compreendido na análise vai desde a decisão de lançamento da campanha contra a Compra de Votos, em 1997, até março de 2011.

Parece útil delimitar, ainda, aquilo a que o trabalho não se propõe. Não se trata de um estudo para demonstrar qualquer superioridade da iniciativa popular ante outras formas de participação, mas sim, quanto a isso, de avaliar no caso circunscrito o potencial e as características desse instrumento como mais uma possibilidade. Não se trata também de comparar as duas iniciativas populares empreendidas pelo MCCE com as demais iniciativas populares já realizadas desde a

Constituição de 1988, embora em alguns momentos referências superficiais a esses outros projetos sejam feitas. Ainda, não é objetivo do trabalho posicionar-se contra ou a favor do conteúdo das leis aprovadas, embora o debate ocorrido em torno desse conteúdo seja apresentado. Por fim, o trabalho não se propõe a contrapor representados e representantes, como se nos primeiros se concentrasse toda a virtude e ética, e nos segundos todo o cálculo racional auto-interessado e comportamentos exclusivamente rentistas.

Assim, para realizar a análise proposta, de caráter qualitativo e exploratório, procurou-se reconstituir a trajetória do movimento e coletar percepções acerca dele. Para tanto, optou-se pela utilização das seguintes fontes de pesquisa: revisão de bibliografia sobre democracia representativa, participação e mecanismos de participação popular; artigos de jornais e revistas; entrevistas em profundidade, semi-estruturadas, com membros do movimento e parlamentares envolvidos na tramitação das leis; pesquisa nos sítios do MCCE e do Congresso Nacional e aplicação de um questionário eletrônico, contendo questões abertas e fechadas, junto aos comitês do movimento.

A reconstituição da trajetória do movimento foi realizada com base em pesquisa nos sítios eletrônicos do MCCE, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no livro “Ficha Limpa – a lei da cidadania” (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010), e em matérias de seis jornais e duas revistas publicadas entre outubro de 2008 e março de 2011<sup>1</sup>. As matérias de jornais e revistas correspondem exclusivamente à Lei da Ficha Limpa, uma vez que não foi possível, no período da pesquisa, reunir material correspondente sobre a Lei da Compra de Votos.

As entrevistas, realizadas com dois membros da coordenação nacional do MCCE, Francisco Whitaker e Luciano Santos, e com dois então deputados federais que tiveram papel ativo na tramitação das leis no Congresso Nacional, Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) e Índio da Costa (então do DEM-RJ), contribuíram tanto para complementar a descrição da trajetória do movimento como para elucidar as questões norteadoras da análise.

Foi ainda aplicado um questionário eletrônico, enviado pelo Comitê Nacional do MCCE a todos os seus comitês (entre locais, regionais e estaduais),

---

<sup>1</sup> Entre os jornais analisados estão: O Estado de S. Paulo, Folha de São Paulo, Diário de São Paulo, O Globo, Jornal no Brasil e Correio Brasiliense. Entre as revistas estão: Veja e Carta Capital.



com o objetivo específico de entender como atuam e quem são os voluntários do movimento, espalhados pelo país. O link para o questionário foi enviado ao movimento em sete de fevereiro de 2011 e foram consideradas todas as respostas recebidas até o dia 24 de fevereiro de 2011. Do total de 306 comitês, 47 responderam a pesquisa, representando um retorno de 15,36%.

O referencial teórico utilizado no trabalho se divide em dois blocos. O primeiro é relativo à teoria da representação e baseia-se fundamentalmente nos trabalhos publicados na edição nº 67 da revista Lua Nova, intitulada “O Futuro da Representação”. Destaque especial é feito à releitura de Nadia Urbinati sobre o conceito de representação democrática, entendida como um processo circular de interação entre Estado e sociedade capaz de ativar a participação política e se recriar continuamente.

O segundo bloco é relativo aos institutos de participação popular na vida política institucional, com enfoque nas análises sobre experiências concretas de participação. Nesse sentido, o que a literatura tem mostrado é que ora as experiências de participação ocorrem sobrepondo o Legislativo, ora ocorrem sobpostas a ele. A análise do caso do MCCE parece apontar, por outro lado, uma verdadeira interação e diálogo entre representados e representantes, o que não pode ser confundido com harmonia e concordância, mas mais como a circularidade descrita por Nadia Urbinati que caracteriza a representação democrática.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo dedica-se a explorar a questão da representatividade na democracia uma vez que a representação, ao tornar imperativa certa autonomia entre representantes e representados, cria por outro lado o dilema da garantia de alguma correspondência entre as ações dos primeiros com relação às opiniões dos segundos.

O segundo capítulo aborda os institutos de participação no Brasil, com especial enfoque àqueles de participação semidireta previstos na Constituição Federal de 1988: o referendo, o plebiscito e principalmente a iniciativa popular de lei. São apontados alguns ganhos e limitações desses instrumentos, bem como considerações sobre como tem se dado a relação entre sociedade e poder Legislativo nas experiências participativas.

O terceiro capítulo aborda o MCCE propriamente dito. O movimento e os fatos são reconstituídos e analisados à luz da teoria, desde o surgimento da

iniciativa popular contra a compra de votos até o período atual, em que os primeiros recursos contra a lei da ficha limpa são analisados pelo Superior Tribunal Federal (STF).

Por fim, são tecidas algumas considerações finais sobre o caso estudado.

## 2. CAPÍTULO I - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: DILEMAS E RECONFIGURAÇÃO

Em todo o mundo a representação consolidou-se como a principal forma de governo democrático. Ainda em 1651, Hobbes, ao escrever o Leviatã, lá definiu a representação como a autorização para agir por outro, ou pelo conjunto de outros, o que acabava por soldar a multidão de indivíduos em um corpo único (PITKIN, 2006, p. 28). De acordo com Hobbes:

Diz-se que uma República (Commonwealth) se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembléia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembléia de homens, como se fossem seus próprios. (HOBBS apud PITKIN, 2006, p. 29)<sup>2</sup>

Adotando-se uma definição geral (COTTA, 2008), pode-se dizer que a representação política num regime democrático, consiste em um *“mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”*, garantido por meio de eleições competitivas que ofereçam um mínimo de liberdade de expressão. Nas democracias contemporâneas, Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 58) destacam que a fórmula “governo representativo” tem sido usada para estabelecer *“... definições claras quanto a quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha)”*.

Historicamente, o conceito de representação quanto à relação representante-representado tem gravitado em torno de dois extremos. Em um extremo, a representação é entendida como uma relação de delegação semelhante à idéia de representação privada, ou representação jurídica, em que o representante deve defender os interesses do representado, de acordo com os termos de um

---

<sup>2</sup> HOBBS, Thomas. English Works. Edited by Sir William Molesworth. London: Longmans, Brown, Green and Longmans. 1839-1845, vol. III.

contrato que pode ser anulado unilateralmente. Trata-se, portanto, de um mandato de tipo imperativo, em que o representante age como um delegado que se apresenta na ausência do eleitorado, para defender seus interesses sem, contudo, ter autonomia decisória em relação a eles (COTTA, 2008).

Uma concepção que guarda alguma proximidade com esta é a idéia de representação como espelho. Nessa visão, o parlamento deveria refletir a sociedade como se fosse um microcosmo a espelhar a diversidade dos grupos existentes na mesma, garantindo assim que os interesses de todos, inclusive das minorias, estejam representados.

Num outro extremo, a representação é tida como uma relação de confiança, em que os representantes são os fiduciários da soberania popular e possuem, portanto, autonomia para deliberar conforme entendam seja o melhor interesse geral. Para Edmund Burke, político inglês do século XVIII, em seu Discurso aos Eleitores de Bristol, o trabalho do representante consistiria naquele “... *‘de razão e de juízo’, a serviço do ‘bem comum’ e não do simples ‘querer’ e dos ‘preconceitos locais’.*” (COTTA, 2008, p. 1102). Para Burke:

O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembléia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento. (BURKE apud PITKIN, 2006, p. 31)<sup>3</sup>

Desta visão aproxima-se a concepção minimalista ou liberal, em que a democracia representativa é reduzida ao procedimento eleitoral de escolha de lideranças que, uma vez eleitas, devem decidir com plena autonomia sobre o interesse público.

Para essa escola, Estado e sociedade são entes separados; o primeiro, o domínio da competência; o segundo, o âmbito das pessoas comuns cuja única participação na vida política acontece no momento do voto, aceitando ou recusando

---

<sup>3</sup> BURKE, Edmund. *Burke's Politics*. Edited by Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf. 1949: 113-117.

os candidatos entre os que se apresentam para a disputa (URBINATI, 2006; SCHUMPETER, 1984).

Esses modelos, em sua forma pura, entretanto, apresentam problemas. De um lado, a ausência de margem de manobra, como no mandato imperativo, é incompatível com o exercício da representação política, assim como também é impraticável que o conjunto dos representados transmita constantemente instruções aos representantes. De outro lado, há sempre o risco de que representantes e representados tenham entendimentos diferentes quanto ao que seja o melhor interesse geral, o que é particularmente preocupante se houver uma arbitrariedade de ação demasiada, sem qualquer vínculo de controle dos representados sobre os representantes (COTTA, 2008; YOUNG, 2006).

De fato, como destaca Cotta (2008), embora atualmente o mandato imperativo seja rejeitado pelas constituições estatais, prevalecendo no âmbito do governo a idéia de representação como relação de confiança, “... *poderia ser bastante exato no plano descritivo definir o representante um ‘fiduciário controlado que em algumas de suas características espelha as dos seus eleitores’*”. Pitkin argumenta da mesma maneira. Para ela, a função do representante é fazer avaliações independentes, porém antecipando os desejos dos eleitores (PITKIN apud YOUNG, 2006, p. 150)<sup>4</sup>.

A questão da representatividade, entretanto, não é de fácil solução. Isso porque, como destacam Lavallo, Houtzager e Castello (2006), a representação como autonomia carrega em si um dilema intrínseco:

[...] uma dualidade constitutiva graças à qual a mera existência da representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p 54)

Assim, o controle dos representados sobre os governantes como forma de garantir a representatividade emerge como uma das mais importantes questões na democracia representativa.

---

<sup>4</sup> PITKIN, Hanna. The concept of representation. Berkeley: University of California Press, 1971.

## **2.1 Os limites do voto como controle**

Schumpeter (1984), um elitista, não via grande problema no distanciamento dos representantes da vontade dos representados. Para ele, na realidade, esse distanciamento era algo prudente, uma vez que via os eleitores como indivíduos desprovidos de racionalidade quando o assunto é política. A participação da sociedade entendida como uma massa sem forma, composta por indivíduos apáticos, caso acontecesse, era vista como uma verdadeira ameaça à nação. Sem vontade autônoma, qualquer vontade que viesse a apresentar seria aquela manufaturada pelo mercado e pela publicidade. A política, portanto, era vista como espaço de lideranças que, apoiadas por uma burocracia meritocrática, deveriam direcionar a massa, em nome do bem geral. Ao povo cabia o papel de coadjuvante, participando exclusivamente no momento do voto, para legitimar a escolha de candidatos entre aqueles que se apresentam. Para o autor,

Os eleitores de fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem. Entre as eleições, não devem retirar sua confiança muito facilmente e devem entender que, uma vez que elegeram um indivíduo, a ação política é tarefa deste e não deles. Isso significa que devem evitar instruí-lo sobre o que ele deve fazer [...] também tentativas menos formais de restringir a liberdade de ação de membros do parlamento (por exemplo, a prática de bombardeá-los com cartas e telegramas) devem incorrer na mesma interdição. (SCHUMPETER, 1984, p. 367)

Tratava-se, portanto, de uma visão da representação baseada na divisão do trabalho e no governo profissional, guiado pela competência, em que “... a eleição funciona para conferir poder a uma classe profissional que delibera acima das cabeças dos cidadãos, cuja única função é “aceitar” ou “recusar” seus líderes e nunca molestá-los enquanto eles tocam seus negócios” (URBINATI, 2006, p. 205).

Schumpeter, ao apresentar seu método democrático fundado na competência e na competição eleitoral, destaca, contudo, que uma das condições para seu adequado funcionamento, é a existência de um “*bom material humano na política*”; e é assim que, alegando-se um realista, Schumpeter acaba caindo no idealismo que critica. Como destaca Urbinati (2006, p. 203), somente se os representantes fossem por si mesmos imparciais, virtuosos e competentes é que o

distanciamento da vontade dos cidadãos poderia solucionar os problemas de imparcialidade e corrupção presentes nos governos. Além do mais, os políticos na realidade não estão livres das influências dos eleitores.

Já para Dahl (1997), com sua teoria pluralista, a boa democracia é aquela que consegue captar a pluralidade de interesses e valores existentes na sociedade. O Estado para Dahl é um aparato vazio, o qual deve ser direcionado pelos eleitos em competição livre, respondendo às demandas dos cidadãos, ou seja, atendendo suas preferências. Os eleitores, diferentemente de Schumpeter, são entendidos por DAHL como atores racionais com interesses próprios. Embora Dahl reconheça o poder econômico das corporações, que distorcem a democracia por meio da assimetria de informações, vê nele um problema a ser solucionado, e não algo inevitável ou intrínseco e que afete de forma irremediável o juízo da sociedade.

A liberdade para fazer oposição e para participar, são condições, na teoria desenvolvida por Dahl, para que a poliarquia (grau máximo da democracia na vida real, reservando o nome democracia para o ideal normativo inatingível) possa efetivamente se concretizar.

Assim, embora Schumpeter entenda que o povo-massa deve ficar apartado do governo, para Dahl o governo é uma extensão da sociedade pluralista, que o direciona. Ambos, todavia, enxergam a democracia, sobretudo, como mecanismo eleitoral, ou seja, como procedimento de escolha, seja de elites políticas, seja de grupos da sociedade que se organizam para alcançar o poder. Em ambas as visões o voto é também o mecanismo que concentra a forma por excelência de controle sobre os representantes, embora Schumpeter desconfie da capacidade do povo em bem utilizá-la.

Mais recentemente, estudos têm demonstrado, entretanto, a insuficiência do voto como mecanismo de controle que garanta que as ações do governo encontrem correspondência com os interesses da população.

Manin, Przeworski e Stokes (2006), analisando o voto como mecanismo a disposição dos eleitores, seja para selecionar políticos e políticas públicas e/ou para aprovar ou reprovar governantes em exercício, tornando-os mais responsáveis pelos seus atos, concluem que as eleições são um mecanismo de controle insuficiente.

Segundo os autores, duas são as razões principais para essa conclusão. De um lado, na perspectiva de mandato, as eleições são insuficientes porque,

embora os eleitores escolham candidatos por suas promessas e desejem que eles cumpram o que prometeram, também desejam que eles tenham flexibilidade para agir pelo bem comum, seja em situações circunstanciais adversas que assim exijam, seja pelo fato de terem uma visão e um juízo mais acurado decorrente do processo de deliberação e interação com outros representantes. Assim, é difícil ao eleitor avaliar quando o desvio da promessa decorre de imposições circunstanciais que assim o exigiram ou de comportamentos rentistas como troca de favores políticos em retorno aos financiadores de campanha ou favorecimento pessoal. O inverso também é possível. Como destacam os autores, mesmo cientes de que uma determinada política não corresponde ao melhor interesse comum, os candidatos poderão adotá-la por mero cálculo eleitoral, por exemplo, caso o eleitorado se mostre mais favorável a ela. Assim, embora corresponda aos interesses manifestos por eleitores, a ação poderá não corresponder ao que seria de fato necessário e mais adequado em função de circunstâncias e do ponto de vista do interesse público.

De outro lado, na perspectiva do voto como prestação de contas, ou seja, como mecanismo que induz governos a agirem de acordo com as demandas dos eleitores, sob pena de não serem reeleitos, os autores demonstram que as eleições se mostram também insuficientes, já que os eleitores, em geral, possuem informações incompletas acerca dos governantes. Dada a dificuldade em monitorar os governantes, pode ocorrer, por exemplo, que aqueles que atendam a um conjunto mínimo de demandas mais destacadas pela população, sejam reeleitos mesmo que em suas outras ações tenham dedicado seus mandatos ao atendimento a questões pessoais, enriquecimento ilícito, a perseguir opositores, entre outros comportamentos indesejáveis.

Em resumo, o controle exclusivamente mediante eleições é insuficiente porque *“... os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo”* (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 106)

Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 59), citando diversos autores, destacam ainda outras razões que levam a crer que as eleições não são mecanismo suficiente para induzir a representação, como por exemplo, a dificuldade de se produzir diagnósticos sobre o “interesse geral” apenas a partir da agregação de



votos e o fato de que os programas e promessas de campanha no atual contexto midiático atendem mais ao cálculo estratégico conjuntural do que a compromissos substantivos com certo rumo de ação política.

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006), a solução para a insuficiência do voto como forma de garantir a correspondência entre representantes e representados está na inovação institucional, sobretudo, na minimização de problemas de assimetria de informação e aumento da transparência dos atos dos governantes. As soluções que apresentam, entretanto, estão centradas no âmbito do desenho institucional do Estado, a serem empreendidas pelo próprio Estado.

## **2.2 A representatividade como dilema de agência**

As limitações acima descritas podem ser também observadas do ponto de vista da Teoria da Agência. Surgida no campo da economia, a Teoria da Agência aborda aquelas relações em que uma parte (o principal ou mandante), delega trabalho a outra parte (o agente ou mandatário). O problema ocorre quando a cooperação necessária para a relação funcionar é afetada pelas diferenças de desejos e objetivos entre as partes. A situação se agrava quando o custo do principal em verificar o comportamento do agente é alto (EISENHARDT, 1989, p. 58-61).

Entre as dificuldades que podem ocorrer na relação entre principal e agente, cabe destacar ao menos duas delas. Uma é o problema do risco moral, ou seja, o risco do agente se esquivar de suas responsabilidades, agindo no período de trabalho em função de interesses alheios àqueles da função que exerce. A outra é o risco de seleção adversa, ou seja, o risco do principal selecionar agentes que não possuem as habilidades e competências necessárias para o trabalho, por limitações na capacidade de avaliar de fato esses requisitos.

Para superar essas dificuldades, a Teoria da Agência sugere que o principal pode tanto investir em sistemas de informação, visando exercer maior controle sobre o comportamento do agente, como elaborar um contrato com base em resultados. O contrato, por sinal, é a unidade de análise da teoria, sendo seu

principal objetivo justamente determinar o modelo mais eficiente de contrato para regular a relação principal-agente (EISENHARDT, 1989, p. 58-61).

Assim, transpondo a Teoria da Agência para o campo da ciência política, a representação, em seu funcionamento, impõe dificuldades consideráveis para o exercício efetivo da representatividade, justamente pelas dificuldades em se garantir que o contrato entre principal e agente, ou entre eleitores e representantes, seja cumprido com eficiência.

Isso decorre, sobretudo, do alto custo incorrido pelos eleitores para obter informações precisas sobre os governantes e, como conseqüência, do alto risco de seleção adversa e de risco moral a que ficam submetidos. Mas a dificuldade maior, conforme destacado por Lavallo, Houtzager e Castello (2006), são os limites estruturais inerentes à representação, já que, mediante o voto, os eleitores não só escolhem os agentes que os representarão perante o poder, como os representantes que se constituirão *como um poder* sobre a população. Ou seja, os principais escolhem agentes que se tornam também seus principais. Nas palavras de Manin et al., “*a peculiaridade da relação entre agente e principal na relação de representação política é que os nossos agentes são os nossos governantes: indicamo-los como agentes para que nos digam o que fazer e ainda damos-lhes autoridade para nos forçar a fazê-lo*” (MANIN et al. apud LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 61, nota 14).

### **2.3 A especialização e a tendência à oligarquização da classe política**

A garantia da representatividade também é um desafio na medida em que a divisão de tarefas entre governantes e governados (os primeiros em número reduzido e os segundos formando a grande massa da sociedade) acaba por estimular o desenvolvimento de uma elite política, cada vez mais especializada, muitas vezes de características sociais bastante diferentes das dos representados e que, independentemente da origem social, de acordo com Michels em sua famosa obra “Sociologia dos Partidos Políticos”, acabam apresentando uma tendência à oligarquização (MIGUEL, 2005).

Para Michels, “*não se concebe a democracia sem organização*” (MICHELS, 1982, p. 15), mas “*quem fala em organização fala em tendência à oligarquia*”, já que “*a organização tem o efeito de dividir [...] em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida*” (MICHELS, 1982, p. 21).

Para Michels, a necessidade de organização, até por força de necessidades estratégicas de ação, acaba levando à burocratização, à adoção de estruturas rígidas, centralizadas e oligarquizadas de decisão, mesmo dentro de instituições que tenham a democracia como valor central.

Assim,

Um dos problemas relacionados à democracia representativa é precisamente o fato de que os representantes, ao especializarem-se nessa função, desenvolvem interesses particulares, diferentes daqueles de seus constituintes – o fenômeno que, há 90 anos, Robert Michels chamou, com exagero retórico, de ‘a lei de ferro da oligarquia’. (MIGUEL, 2005, p. 34)

## **2.4 A reconfiguração da representação**

O fato é que a percepção dos limites da representação como os citados anteriormente, a descrença nos partidos e nos políticos, a influência do poder econômico nas eleições, a percepção de que as elites governam, e de que agem em causa própria, a persistência de práticas clientelistas e da corrupção, ao lado de graves problemas não superados como os de inclusão social e redução da desigualdade, têm levantado descrença com relação às possibilidades da democracia representativa.

Partidários de uma maior participação popular nos governos alegam que a democracia representativa, como vem sendo interpretada pelos liberais, ou seja, sobretudo como democracia eleitoral, não cria uma relação mais duradoura do eleitor com a política, que perpassa o momento do voto, e demandam, portanto, a ampliação dos espaços de decisão coletiva. Diante dos avanços das tecnologias de informação e comunicação (TICs) alguns reivindicam até mesmo mais espaços de democracia direta.

Já outros se conformam e alegam que o que se chama de crise de representatividade não é um problema de fato, uma vez que a representação nunca passou de uma metáfora, um substituto defeituoso para a democracia direta, limitado na sua possibilidade de garantir um vínculo mais estreito entre representantes e representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 65-66).

Em realidade, como fica claro nos diversos artigos da edição nº 67 da revista Lua Nova, a crise pode ser vista mais como um período de reconfiguração da representação do que seu questionamento enquanto modelo superior de democracia. Não se trata propriamente de uma crise da idéia de representação como conceito, mas de uma crise que demanda sua ressignificação, um aprofundamento da representatividade e um alargamento dos representantes e dos locais em que a representação acontece.

Dessa forma, apesar do desafio de garantir a representatividade, a representação vem sendo reafirmada por autores contemporâneos que vêem nela não um simples modelo procedimental pragmático, nem uma alternativa secundária à democracia direta, mas sim um modelo superior de configuração democrática.

Nos trabalhos de Urbinati (2006) e Young (2006)<sup>5</sup> a representação, vista sobretudo como uma relação de confiança, é entendida como um processo que perpassa o momento da eleição e ativa um relacionamento permanente entre representantes e representados. Particularmente interessante nesses trabalhos é a ressignificação do papel da sociedade no processo político, pois atribui relevância central tanto a políticos como a cidadãos. Assim, para ser de fato democrática, a representação requer uns e outros, Estado e sociedade, em conexão permanente, sem o que a representatividade se quebra ou se torna insuficiente.

O modelo de representação a que Young chama de democracia comunicativa, baseado na teoria da democracia deliberativa<sup>6</sup>, é aquele em que as instituições representativas requerem a participação cidadã para serem eficazes, estabelecendo com a sociedade “... *um processo de antecipação e retomada que flui entre os representantes e os representados a partir da participação destes em atividades de autorização e prestação de contas*” (YOUNG, 2006, p. 146).

---

<sup>5</sup> Embora o artigo de Young tenha como objetivo final discutir a inclusão de minorias, nos referimos aqui à primeira parte do artigo em que a autora descreve a representação como democracia comunicativa.

<sup>6</sup> Young se baseia na teoria da democracia deliberativa de Habermas.

A representação, portanto, não é tratada pela autora como uma relação de identidade ou de substituição, até porque, não é possível que o outro se coloque como um igual a um todo de muitos, mas ao contrário, trata-se de uma relação em que a diferença é admitida como benéfica, já que engendra um relacionamento dos eleitores entre si e entre eles e o representante que acabam por influir nas ações de cada um deles. Afinal, se por hipótese fosse possível a consolidação dessa vontade única entre eleitores distintos e se ao representante fosse possível colocar-se como estrito delegado dessa vontade, não haveria sequer a necessidade de acompanhar as ações do representante.

A insuficiência democrática, para Young, ocorre quando a conexão entre representante e eleitores se perde, e não necessariamente quando os representantes deixam de se colocar pela vontade dos eleitores.

A eleição, para a autora, como momento de autorização oficial, é importante e será eficaz se engendrar uma discussão na esfera pública a partir da qual se defina uma agenda de questões. Esfera pública é entendida como o local de formação de opinião política e exercício de *accountability* inserido no espaço da sociedade civil (YOUNG apud PINTO, 2004: 109).

Para Young, a responsabilidade do representante após eleito,

[...] não é simplesmente expressar um mandato, mas participar das discussões e debates com outros representantes, ouvir suas questões, demandas, relatos e argumentos e com eles tentar chegar a decisões ponderadas e justas. Os diferentes grupos e segmentos da sociedade dialogam melhor em suas diferenças por meio de representantes que se encontram e ouvem uns aos outros, abertos à possibilidade de mudar suas posições. (YOUNG, 2006, p. 154)

Além disso, para que a representação seja democrática, juntamente com esses “... momentos de ação e avaliação independentes, o representante deve [...] retomar o processo de discussão que levou à sua autorização e antecipar o momento de prestação de contas perante aqueles que alega representar” (YOUNG, 2006, p. 154).

O maior problema, como aponta a autora, é que em geral o momento de prestação de contas é mais fraco que o da autorização. Assim, “*uma democracia comunicativa forte requer também alguns processos e procedimentos mediante os*

*quais os eleitores convoquem os representantes a prestar contas para além dos momentos de reautorização” (YOUNG, 2006, p. 155).*

Esses procedimentos podem ser fóruns de discussão como os conselhos e audiências públicas e/ou a atuação da sociedade civil mediante questionamentos, críticas e avaliações independentes sobre a ação dos representantes, aprofundando sua responsabilização.

Estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos. Estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. (YOUNG, 2006, p. 156)

Assim, a sociedade emerge com um papel ativo no bom funcionamento da democracia, sem o qual a representatividade pode partir-se e os representantes, distanciados dos eleitores, podem agir, sobretudo, em função de seus interesses pessoais e de classe mais imediatos. Young destaca que o desenho das instituições representativas pode facilitar ou dificultar essa participação, mas que o caminho institucional oficial não deve ser o único, pois há também o caminho das associações cívicas independentes.

Assim, [...] numa democracia comunicativa inclusiva a representação e a participação não são excludentes, mas requerem uma à outra. (YOUNG, 2006: 156)

Urbinati (2006), a partir de uma análise da genealogia da representação e valendo-se dos trabalhos de Hannah Pitkin e Bernard Manin, também formula sua teoria da representação.

Contrariamente ao ideal de democracia direta como a verdadeira democracia em que a vontade do povo pode efetivamente se realizar, e também contrariamente ao ideal de democracia representativa como lócus de uma elite política competente, da qual o povo não participa, Urbinati vê na representação democrática a forma superior de democracia, já que, diferentemente das duas anteriores, é a única forma capaz de criar uma relação de continuidade entre

sociedade e representantes que perpassa o momento do voto, criando assim espaço de opinião e debate.

Como destaca Urbinati (2006, p. 193), desde o século dezoito uma corrente de teóricos da representação, na qual se incluíam Paine e Condorcet, já a entendiam como um processo político que conecta sociedade e instituições. Esses autores:

[...] propuseram situar a representação dentro de um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, que envolvia tanto representantes quanto cidadãos. Em vez de um esquema de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições. (URBINATI, 2006, p. 193)

Dessa forma,

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembléia. (URBINATI, 2006: 201)

Representação democrática é, portanto, “*um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar*”, em que a “*soberania popular, entendida como um princípio regulador ‘como se’ guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central [...]*” (URBINATI, 2006, p. 192).

Dessa forma, a representação não é um mero substituto pragmático para a democracia direta. Isso porque a democracia direta, além de desconsiderar minorias, não tem em si o mecanismo de prestação de contas. Cada decisão reveste-se de um caráter plebiscitário, do tipo sim ou não, estanque, voltada aos interesses individuais.

O voto direto (ou, nas palavras de Condorcet, a “democracia imediata”) não cria um processo de opiniões e não permite que elas se baseiem em uma continuidade histórica, pois faz de cada voto um evento absoluto e, da política, uma série única e discreta de decisões (soberania pontuada). (URBINATI, 2006, p. 211)

A superioridade da representação, como destaca Urbinati (2006, p. 193), está justamente no fato de fazer da política “... *uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo*”, dinâmica, e não estática; uma relação que perdura no tempo e que demanda controle.

O representante, por sua vez, tem sua importância centrada no fato de que, por meio do exercício de suas funções, constrói e consolida idéias e valores, dando organicidade à sociedade fragmentada, representando não interesses pessoais, mas valores gerais.

As eleições, para Urbinati (2006, p. 204), são fundamentais - ainda que a democracia não se reduza a elas -, pois ativam esse processo de conexão. Elas não apenas ensinam os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente<sup>7</sup>, como têm também a virtude de fazê-los “*participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos*”, engendrando “*uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição*”.

Apesar da importância das eleições, a representação democrática defendida por Urbinati não pode ser confundida com a visão minimalista, que ancora a democracia exclusivamente no período eleitoral, nem com a elitista, que vê a política como o espaço de lideranças iluminadas, eliminando “... *o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo)*” (206, p. 203). Para ela, a representação, ao contrário de limitar o espaço político às elites ou de reduzir a participação da sociedade ao momento do voto, conecta Estado e sociedade de uma forma indissolúvel.

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação. A representação espelha esta tensão. Pode-se dizer que ela reflete não simplesmente idéias e opiniões, mas idéias e opiniões a respeito das visões dos cidadãos acerca da relação entre a sociedade e o Estado. Qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política e queiram tornar um tema de representação é

---

<sup>7</sup> Para Karl Popper, “o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue” (apud BOBBIO, 2000, p. 51).



invariavelmente um reflexo da luta para a redefinição das fronteiras entre as suas condições sociais e a legislação. (URBINATI, 2006, p. 196)

Na normatização de Urbinati, a representação também não se confunde com a visão liberal da sociedade como uma soma de preferências agregadas de forma numérica, porque a sociedade é antes “*uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos*”, opiniões diferenciadas, que podem mudar ao longo do tempo. Assim os votos não refletem interesses individuais, mas opiniões que são forjadas no processo democrático.

Merecedor de destaque neste trabalho é também a conceituação que Urbinati faz acerca do poder negativo do “povo soberano”, um poder que “[...] *lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores*”, entrando em ação em momentos de ruptura, ou seja, em momentos em que a representatividade, que conecta representantes e eleitores, falha.

Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política. Além do mais, ele é um ingrediente essencial do desempenho democrático da representação, porque entranhado no próprio caráter face de Jano desta instituição, que tem uma face virada para o Estado e outra para a sociedade. (URBINATI, 2006, p. 209)

O poder negativo é aquele pelo qual o cidadão pode “*deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos*”, seja por meios oficialmente autorizados de participação como eleições antecipadas ou plebiscitos, como de maneira informal ou indireta (como os movimentos sociais), gerando “*formas extraparlamentares de auto-representação*” (URBINATI, 2006, p. 208).

Esses momentos não significam uma tentativa de tomar o poder decisório, mas antes uma denúncia da distância política entre representantes e representados. Assim, o poder negativo dos cidadãos funcionaria como um termômetro a indicar o vigor ou a quebra da representatividade.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A autora destaca que o poder negativo combina a comunicação deliberativa com a representatividade, alertando no sentido de que apenas a teoria da democracia deliberativa não dá conta sozinha do conceito de poder negativo, na medida em que esta explica mais os momentos de regularidade da relação, do que aqueles de ruptura, que é o que a autora busca desenvolver. Não entraremos nesta questão uma vez que o enfoque não é diferenciar a teoria de Urbinati das demais teorias em pontos outros que não a representação.

Destacam-se assim, tanto no texto de Urbinati quanto no de Young, o papel e a importância da participação da sociedade no processo político, sem o que a representatividade pode se quebrar e o espaço político se tornar o campo de elites que governam sem correspondência com os anseios da população. Mais do que isso, a sociedade em ação, pelos meios que tem à disposição e com sua criatividade, coloca em processo de constante recriação e aperfeiçoamento a própria idéia de representação.

## **2.5 Representação democrática e participação política da sociedade**

Ao contrário da visão liberal de democracia, a participação política da sociedade, para além do voto e das formas institucionais de prestação de contas, surge como requisito essencial para uma representação verdadeiramente democrática. Esta participação se manifesta de várias formas, como em momentos de circularidade comunicativa, como na discussão e influência exercida pela sociedade sobre partidos e candidatos, sobre o desenho de programas de governo, e na prestação de contas, mas também como forma modificadora da representação, em momentos em que esta circularidade se rompe e a representação entra em crise.

Assim, como resultado dessa discussão é possível destacar tanto a importância da garantia de alguma correspondência entre interesses de representantes e representados, enquanto elo fundamental entre representação e democracia, bem como a inclusão do cidadão dentro do domínio da política, para além do momento do voto e como parte indissociável de um regime de representação que se pretenda democrático.

Decorre desses pontos, entre outras coisas, que a participação e a representação não são coisas excludentes, mas, ao contrário, requerem-se uma à outra, de maneira que a participação da sociedade tem como virtude justamente reaproximar representantes e representados que, pelos vários motivos já desenvolvidos nesse capítulo, tendem a se afastar.

De acordo com Sani (2008), a expressão participação política, utilizada comumente para designar atividades não apenas de envolvimento direto em partidos políticos e nas eleições, como também na discussão, pressão ou difusão de

informações políticas, pode assumir três níveis. Num primeiro nível, a participação pode ser entendida como *presença*, assinalando uma atitude passiva daquele que, embora exposto de própria vontade aos assuntos políticos, não acrescenta nenhum tipo de contribuição. Ao segundo nível o autor denomina *ativação*, onde já se desenvolvem atividades como envolvimento em campanhas, participação em manifestações, e outras iniciativas. Porém, é só num terceiro nível em que a participação é denominada pelo autor efetivamente como tal, entendendo por essas as “*situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política*”. No entanto, sem vislumbrar maiores formas, Sani entende que esta acaba se limitando à contribuição indireta por meio da escolha dos dirigentes nas eleições.

Embora Sani concorde que:

o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças política e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. (SANI, 2008, p. 889)

Ao mesmo tempo se mostra bastante descrente dessa possibilidade.

Numerosas pesquisas levadas a cabo nos últimos decênios demonstraram claramente que a realidade é bem diferente. Em primeiro lugar, o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público. [...] Pelo que respeita à participação propriamente dita, a forma mais comum, e, para muitos, também a única, é a participação eleitoral. (SANI, 2008, p. 889)

Para o autor a participação política dependeria de ocasiões de participação, que poderiam ser estimuladas pelas associações voluntárias presentes na sociedade. Não menos importante é a institucionalização de mecanismos que garantam maiores possibilidades para essa participação ocorrer.

No plano concreto, portanto, uma das discussões que são de grande relevância à democracia é justamente a de como garantir ou possibilitar uma maior participação política da sociedade. Mais do que isso, a discussão deve passar por

formas de possibilitar que participação e representação se encontrem, promovendo uma efetiva interação entre representantes e representados.

### 3. CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO

#### 3.1 Institutos de participação no Brasil democrático

Embora a participação política da sociedade não dependa necessariamente de canais institucionais para que ocorra, podemos dizer que a existência deles facilita e cria maiores oportunidades para a participação.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 criou um sistema político que combina representação e participação. Já no primeiro capítulo da Constituição de 1988, que trata dos Princípios Fundamentais, está afirmado no parágrafo único do Art. 1º que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. No capítulo IV, dos Direitos Políticos, são destacadas as formas de exercício da soberania popular, que além de exercida pelo voto direto, secreto e universal, também pode ser exercida por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>9</sup>.

Como desdobramento da Constituição, foram criados ainda os Conselhos de Políticas Públicas, fruto da regulamentação de políticas sociais e urbanas. Mais tarde, os Orçamentos Participativos começaram a se multiplicar, em decorrência de decisões locais dos prefeitos municipais (AVRITZER, 2006)<sup>10</sup>.

Conforme destaca Avritzer (2006, p. 35-36), além de ser um dos poucos países em que as formas de expressão política institucionalizadas não se limitam àquelas típicas da representação, a participação no Brasil foi ainda prevista para além do plano federal, desdobrando-se para os entes federados por meio dos Artigos 27 e 29 da Constituição; o primeiro estabelece que “[a] lei disporá sobre a *iniciativa popular no processo legislativo estadual*” e o segundo, nos incisos XII e XIII, fixa que as leis orgânicas municipais devem atender aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual, entre eles a “... *iniciativa popular*”

---

<sup>9</sup> Avritzer (2006, pag 41-42) trata o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular como institutos de democracia semidireta. Entendemos que o termo “semidireta” é mais adequado do que o termo “direta” para qualificar esses instrumentos, uma vez que a decisão de convocação dos primeiros e a apreciação de projetos propostos pelo último estão a cargo dos representantes eleitos.

<sup>10</sup> Os Conselhos e o Orçamento Participativo, bem como outros instrumentos de participação e ação coletiva, embora da mais alta relevância, não são objeto prioritário desse estudo.

*de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.*

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram regulamentados dez anos após a promulgação da Constituição Federal, por meio da Lei nº 9.709/98<sup>11</sup>. De acordo com ela, o plebiscito e o referendo são consultas formuladas à população para que esta decida sobre matérias relevantes de cunho constitucional, legislativo ou administrativo, sendo que a diferença entre eles reside no fato de que o primeiro é convocado anteriormente ao ato legislativo ou administrativo e o referendo é convocado posteriormente, cabendo a população ratificá-lo ou rejeitá-lo. No Art. 3º a lei estabelece que, nas questões de “relevância nacional”, as consultas são convocadas mediante decreto legislativo, por proposta de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado. Não há previsão de convocação de consulta por meio da população, de forma que o uso do referendo e do plebiscito fica circunscrito à iniciativa do Legislativo.

Quanto à iniciativa popular, a lei estabelece, no Art. 13, que esta consiste em apresentação de projeto de lei (PL) à Câmara dos Deputados, subscritos por, no mínimo, 1% do leitorado nacional, sendo que estes devem estar distribuídos por ao menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Os PLs de iniciativa popular devem estar circunscritos a um único assunto e não podem ser rejeitados pela Câmara por vício de forma, ou seja, por eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, cabendo aos parlamentares providenciar a adequação. Já a tramitação do projeto deve seguir as normas do Regimento Interno da Câmara. Para ter validade, as assinaturas dos eleitores devem vir acompanhadas do número do título de eleitor, zona, seção, município e estado, além de nome completo e endereço.

O avanço do desenho institucional político brasileiro, entretanto, ainda tem tido aplicação limitada. Desde a Constituição de 1988, somente um plebiscito, um referendo e seis iniciativas populares de lei foram empreendidos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Segundo WHITAKER (2003), a lei resultou de uma proposição apresentada em 1993 pelo deputado Almino Affonso, já após o primeiro projeto de iniciativa popular de lei ter sido apresentado, em 1992, e tinha como objetivo esclarecer dúvidas que começavam a surgir sobre os instrumentos de participação semidireta. O projeto de lei 3.589/93, apresentado pelo deputado, reunia os demais que tramitavam a esse respeito no Congresso.

<sup>12</sup> Duas delas tratavam-se, na verdade, de abaixo-assinados sem os dados do título de eleitor dos signatários. Há registro de ao menos outras três tentativas que não chegaram a recolher o número de assinaturas necessário. Estes casos serão abordados no item 3.2 desse capítulo.

O plebiscito, realizado em 1993, teve por motivação o próprio texto constitucional, que em suas disposições transitórias definiu, no Art. 2º, que o eleitorado seria convocado para escolher entre a república e a monarquia constitucional, e entre o parlamentarismo e o presidencialismo.

O único referendo realizado, em outubro de 2005, tinha como objetivo a aprovação ou rejeição do Art. 28 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/03), cuja redação, que proibia a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, já dispunha que o dispositivo entraria em vigor a depender de sua aprovação mediante referendo popular. A falta de entendimento entre os parlamentares à época, sobre a comercialização, teria originado a decisão de transferir aos eleitores a solução do impasse no Congresso (AVRITZER, 2006, p. 37). No referendo, o dispositivo não foi aprovado e a comercialização de armas e munição permanece autorizada.

Interessante lembrar que a própria inserção dos mecanismos de participação na Constituição Federal de 1988 resultou de uma emenda popular apresentada à Constituinte, depois de intensa mobilização social para coleta de assinaturas. A história é retratada no livro “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares” (MICHILES et al, 1989).

Descrentes da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) não exclusiva<sup>13</sup>, eleita em 1986 por meio de critérios de proporcionalidade questionáveis, com forte presença do poder de grupos econômicos e a despeito de uma intensa campanha popular empreendida para que fosse criada uma Assembléia exclusiva, algumas lideranças dos movimentos populares haviam percebido que era necessário participar.

Plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte foram criados em todo o Brasil, realizando muitas caravanas a Brasília com o objetivo de engajar os candidatos na defesa de demandas populares. Diante da baixa receptividade dos parlamentares, os participantes perceberam então que era preciso uma nova estratégia de ação e passaram a trabalhar pela possibilidade de incluir no Regimento Interno da Assembléia o instituto da “emenda popular”.

---

<sup>13</sup> Ou seja, coincidente com o próprio Congresso Nacional, com representantes que continuariam seus mandatos após a promulgação da nova Constituição Federal.

Em março de 1987 a emenda popular passou a constar do Regimento Interno da Constituinte. Era então a primeira mudança efetiva no quadro político-institucional obtida pelos movimentos pró-participação popular na ANC. A campanha das emendas populares havia contado com o envolvimento de vários juristas<sup>14</sup> e com o engajamento incisivo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que tomou a bandeira da participação popular como imprescindível para o processo de elaboração da nova Constituição e como alavanca da transformação social necessária.

Para terem validade, cada proposta de emenda popular deveria contar com 30 mil assinaturas de eleitores e ser subscrita por no mínimo três entidades. Cada eleitor podia subscrever até três emendas populares. Embora fosse um número difícil de alcançar na época, as dificuldades de coleta de assinaturas foram encaradas pelos movimentos populares como uma oportunidade de mobilização social e educação política. O depoimento de uma das principais lideranças dos movimentos dos sem-terra à época deve ser mencionado, já que ilustra como eram organizados os processos de coleta de assinaturas e o peso dado à mobilização social como forma principal de criar força política para pressionar os constituintes:

[...] de maneira geral a orientação que havia da discussão a nível nacional e estadual era a seguinte: não adotamos a forma de colocar o abaixo-assinado no balcão do sindicato, no balcão da paróquia ou na rua e aí quem passasse assinava. Nossas coletas de assinaturas foram acompanhadas com discussão ou mobilização. [...] Foram dois meses de trabalho para coletar 600 mil assinaturas da reforma agrária.

Evidentemente houve dificuldades, muito trabalho. [...] Já sabíamos que a UDR tinha eleito 72 constituintes. Nós, nenhum diretamente. Sabíamos que a nossa força lá era muito fraca. Então jogamos todo peso político no processo de coletar assinaturas.

Compreendemos que a maior vitória política ia resultar do aprendizado político, do processo de conscientização, de educação, de toda essa mobilização, de todos esses recursos humanos que foram mobilizados. Isso é que era fundamental e não simplesmente imaginar que só porque fizemos um abaixo-assinado massivo, aí os deputados iam respeitar. Foi acertada a nossa posição de priorizar o processo de discussão e não a questão formal da assinatura de qualquer um. Não catamos qualquer assinatura. Demos prioridade para lavradores e lavradoras. [...]

---

<sup>14</sup> Entre eles, Goffredo Telles Júnior e Fábio Comparato, Pinto Ferreira e José Afonso da Silva.



Buscamos construir essa unidade de base e sobretudo desenvolver a nossa capacidade de organização. A Constituinte serviu para isso, para melhorarmos a nossa organização. (MICHILES et al, 1989, p. 97)

O processo de mobilização continuava após a apresentação das emendas populares à ANC. Para garantir o maior número possível de aprovações um grande esforço de acompanhamento foi empreendido, como retrata este outro trecho do livro:

Na história política brasileira não se tem notícia de um acompanhamento tão tenaz do desempenho parlamentar, por parte da sociedade organizada, como o que sucedeu durante o processo constituinte de 1987 e 1988.

Boa parte dos segmentos populares tinha forte razão para isso. O próprio fato de terem aberto para si uma nova fronteira de luta – a propositura de leis através de emendas populares – fazia com que, numa atitude conseqüente, se interessassem pelo dia-a-dia do Legislativo. Tornou-se imperativo, aos que encaminharam suas propostas, acompanhar, nas diferentes fases da Constituinte, seu destino e as transformações sofridas, na forma e no conteúdo.

O alvo de seu interesse, porém, não se esgotava na apreciação do resultado substantivo que assumira esta ou aquela demanda de origem popular. Centrava-se, sobretudo, na análise contínua do quadro parlamentar, onde cada constituinte, na medida em que progrediam as votações, emergia de um fundo pastoso, com seu nome próprio, partido e bancada, para uma tela de cores nítidas, individualizadas, confessas proclamáveis [...]. (MICHILES et al, 1989, p. 77-78)

O objetivo era conseguir mudar a posição dos constituintes no decorrer do processo, conquistando o maior número de adeptos à defesa das demandas populares. Dentre elas, havia três emendas que buscavam instituir permanentemente, no texto Constitucional, os instrumentos e formas de participação popular semidireta na vida política: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. As três emendas populares que versavam sobre o tema obtiveram, somadas, 401.266 assinaturas, sendo uma delas, com mais de 300 mil assinaturas, a nona em número de subscrições do conjunto de emendas entregues à Comissão de Sistematização da Constituinte.

Durante todo o processo de pressão e participação popular na Constituinte foram realizadas caravanas à Brasília, passeatas, audiências públicas,

foram criados slogans, camisetas, cartilhas, vídeos, esquetes teatrais. As entidades se articularam, nem sempre em pleno entendimento, mas a própria demanda de que cada emenda popular fosse apresentada por no mínimo três entidades, conforme relata o livro, contribuiu para essa articulação. No acompanhamento dos constituintes, foram criadas listas com a posição de cada um em certas matérias, enviadas cartas e telex para pressionar relatores, montados sistemas de comunicação para atingir as bases eleitorais dos constituintes-alvo, mesmo contando com poucos recursos. Por exemplo, painéis gigantes de acompanhamento de votações foram montados em locais estratégicos. O livro retrata esse momento como uma verdadeira escola política para os movimentos sociais.

Como resultado final, consta da publicação oficial da Comissão de Sistematização da ANC 122 emendas populares, somando mais de 12,2 milhões de assinaturas. Como cada assinante só podia assinar no máximo três emendas, considerando os números mínimo e máximo de eleitores possíveis a participação dos eleitores brasileiros ficou entre 18% e 6% do total de eleitores. Quanto ao número de entidades por emenda, cujo mínimo era de três, chegou ao máximo de 160, no caso da emenda do Direito à Saúde.

Os últimos parágrafos do livro, já na conclusão, resumem a tônica de que não se tratava de substituir a representação, mas aperfeiçoar a democracia por meio da combinação entre representação e participação, a segunda como forma para constantemente fazer a representação sair de sua acomodação, burocratização e oligarquização inevitáveis às organizações políticas institucionalizadas:

Por fim, estamos conscientes da complexidade do problema da participação. Mas também da necessidade de se construir um sistema que não se esgote nos parâmetros da teoria liberal-burguesa nem tampouco mistifique os mecanismos de participação direta de todos. Ainda que seja cedo fazer tal afirmação, é possível identificar na implementação das iniciativas populares de lei e em outras formas de participação, produzidas pela Constituinte (mandado de injunção; ação de desconstituição; ação de inconstitucionalidade; ações coletivas; habeas-data; participação no planejamento; referendo; plebiscito etc), um caminho importante para se evitar a mera delegação de poderes e a fragmentação corporativista dos movimentos basistas.

Esse é o desafio atual da questão. O que é mais importante? O movimento social ou a institucionalidade? O sindicato, o partido ou o movimento que vem da base? Uma situação insolúvel,

porque, quando se diz que o que vale mais é o movimento social, por definição ele cresce e acaba quando a demanda é atendida. Quanto a dizer que valem mais o partido, o sindicato e outras organizações desse tipo, todos sabem que as organizações tendem à oligarquia, a fossilizar-se e, portanto, a burocratizar-se e perpetuar-se, sem tomar em consideração os interesses da sociedade.

Então é importante buscar uma resposta que não seja um meio-termo, mas que resolva essa dicotomia entre o movimento, por um lado, e estrutura ou instituição, por outro. E, como se vive um momento de crise das instituições pela falta de legitimidade, é preciso restituir esta através da participação consciente e informada. (MICHILES et al, 1989, p. 391-392)

Mais recentemente, em 2001, a Câmara dos Deputados criou um novo canal de participação popular no Legislativo, a Comissão de Legislação Participativa – CLP. A CLP tem como objetivo constituir-se em porta de entrada para a proposição de sugestões legislativas pela sociedade civil organizada e órgãos do poder público com participação paritária da sociedade civil (associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe, ONGs, conselhos temáticos setoriais, etc., exceto partidos políticos). Quando aprovadas pela Comissão, depois de analisadas num prazo de até dez sessões<sup>15</sup>, as sugestões são transformadas em projetos de lei e encaminhadas à Mesa Diretora da Câmara, passando a tramitar em regime de prioridade. De acordo com pesquisa realizada por Rolim (2005), entretanto, das 168 sugestões legislativas apresentadas entre 2001 e 2004, 88 transformaram-se em projetos de lei encaminhados à Mesa, porém nenhum havia sido aprovado até 2005.

### **3.2 O uso da iniciativa popular no Brasil<sup>16</sup>**

Foram seis as iniciativas populares de lei no Brasil, além de algumas outras campanhas que não chegaram a alcançar o número necessário de assinaturas.

O primeiro projeto de iniciativa popular de lei entregue ao Congresso foi o PL-2710/1992, protocolado em janeiro de 1992, com o objetivo de criar o Fundo

---

<sup>15</sup> Regimento Interno da CLP.

<sup>16</sup> As iniciativas aqui relatadas foram descritas com base nos seguintes artigos de Whitaker (2000; 2003; 2009; 2010), Avritzer (2006) e Anastasia e Nunes (2006), além de consulta ao site da Câmara dos Deputados e demais fontes devidamente citadas.

Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. A iniciativa foi promovida pelo Movimento Popular de Moradia e resultou na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, aprovada, portanto, mais de uma década após sua proposição. O projeto havia sido subscrito por mais de oitocentos mil eleitores<sup>17</sup>, mas como o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), solicitado pela Câmara, alegou impossibilidade de conferir as assinaturas, mesmo que por amostragem, em razão da falta de cadastro unificado de eleitores, o projeto foi então assinado pelo parlamentar Nilmário Miranda (PT-MG).

O segundo, o PL-4146/1993, foi apresentado após a ocasião do assassinato da atriz Daniela Perez, em que a escritora Glória Perez, mãe da vítima, realizou uma grande campanha para coleta de assinaturas que contou com o apoio da Rede Globo de televisão, resultando na Lei 8.930, de seis de setembro de 1994, que modificou a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90). Segundo Whitaker (2003, p. 189), este projeto, entretanto, tratava-se de uma petição, cujas assinaturas não vinham acompanhadas pelo título de eleitor dos signatários, e contou com o intermédio do próprio Presidente da República para ser apresentado ao Congresso Nacional.

O terceiro projeto de iniciativa popular de lei também foi uma petição, sem dados do título de eleitor, e também teve como tema a lei de crimes hediondos. Foi promovido pelos pais do menino Ives Ota, seqüestrado e assassinado quando tinha oito anos. Foram recolhidas quase três milhões de assinaturas para tornar mais rígida a pena para esses casos, aumentando-a de 30 para 100 anos de prisão. As assinaturas foram entregues ao Congresso Nacional em treze de maio de 1999, mas o projeto foi considerado inconstitucional e não chegou a tramitar. Em 2010, a mãe do menino, Keiko Ota, foi eleita deputada federal pelo PSB-SP e pediu o desarquivamento do projeto. As listas de assinaturas, então dadas como perdidas, foram encontradas distribuídas em 82 caixas guardadas em uma das salas do arquivo da Câmara, segundo reportagem da revista Istoé<sup>18</sup>. O texto original está sendo alterado para se adequar à Constituição.

---

<sup>17</sup> Avritzer (2006, p. 37) fala em 3 milhões e que o projeto teria sido apresentado em 2004. Whitaker (2009) fala que o projeto teria sido apresentado em 1991. O registro de entrada do projeto na Câmara dos Deputados é de 1992.

<sup>18</sup> A luta dos 100 anos. Istoé, nº edição 2155, 25. Fev. 2011. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/126004\\_A+LUTA+DOS+100+ANOS](http://www.istoe.com.br/reportagens/126004_A+LUTA+DOS+100+ANOS)>. Acesso em: 01 abr. 2011.

Em 1999 foi então apresentada a quarta iniciativa popular de lei, o PL-1517/1999, entregue ao Congresso em 18 agosto de 1999, resultando na Lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999. A lei tinha como objetivo punir com cassação a compra de votos e o uso da máquina administrativa para fins eleitorais. A mobilização, promovida pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), alcançou um milhão de assinaturas. Mais uma vez, entretanto, foi protocolada na Câmara por um grupo de parlamentares, encabeçado pelo Deputado Albérico Cordeiro (PTB-AL). Apesar da existência dos dois projetos anteriores, este foi considerado pelo Congresso Nacional efetivamente o primeiro projeto de lei de iniciativa popular (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999), provavelmente devido ao fato de ser o primeiro a conter as informações que comprovavam a condição de eleitores dos signatários.

A quinta iniciativa popular de lei foi o PL-7053/2006, proposta pelo Movimento “Gabriela Sou da Paz”, criada após a morte de uma adolescente por uma bala perdida no metrô na cidade do Rio de Janeiro. O projeto, entregue em março de 2006 e subscrito por 1,4 milhão de pessoas, tem como objetivo tornar mais rigorosa a pena do condenado por crimes hediondos. As assinaturas também foram colhidas na forma de petição, ou seja, sem os dados de título de eleitor, e foi protocolado por meio do Deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) e outros cinco parlamentares. Desde então o projeto segue tramitando na Câmara, agora apensado ao PL-4911/05.

Em 2009, o mesmo grupo que havia encabeçado a apresentação da lei contra a corrupção eleitoral em 1999, agora já organizado na forma do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, apresentou mais um projeto de lei de iniciativa popular ao Congresso. Com mais de 1,6 milhão de subscrições, o Projeto de Lei Complementar, PLP-518/2009, foi protocolado pelo Deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) juntamente com outros 32 parlamentares, apensado ao PLP 168/1993, de iniciativa do Executivo, e resultou na Lei Complementar nº 135, de 4 de Junho de 2010, conhecido como Ficha Limpa. O objetivo do projeto era alterar a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a Lei das Inelegibilidades, incluindo como fator de inelegibilidade a condenação em primeira instância pelo cometimento de crimes considerados graves.

Também há casos de tentativas que não chegaram a alcançar o Congresso. Uma delas<sup>19</sup>, descrita por Gonçalves (2010), ocorreu ainda em 1990, dois anos após a promulgação da CF de 1988, quando alunos da matéria de Direito Constitucional da FMU propuseram um projeto de lei de iniciativa popular para fixar um teto à remuneração dos parlamentares. A campanha teria reunido alguns milhares de assinaturas e contou com o apoio do Jornal da Tarde. O projeto, entretanto, não chegou a ser entregue a Câmara. O então senador Nelson Carneiro (PMDB-RJ) antecipou-se e apresentou a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 61, de 1990, que estabelecia um teto para a remuneração de deputados estaduais e vereadores, resultando na Emenda Constitucional nº 1, de 31 de março de 1992. A iniciativa popular foi então esvaziada. Segundo o Prof. Marcos Gonçalves, que participou do processo orientando os alunos, “o ‘sistema de cima’, digamos assim, respondeu rápido, criou limites para as remunerações parlamentares dos Estados e municípios, desmobilizou a mídia e a campanha acabou”, comentando sobre a “capacidade dos políticos de reformar para não mudar” (GONÇALVES, 2010, p. 102).

Embora a iniciativa popular constitua uma oportunidade de ação política de iniciativa da sociedade, sem depender da aprovação da Comissão de Legislação Participativa para ter sua tramitação iniciada, por outro lado ela apresenta uma exigência de número de assinaturas considerada extremamente rigorosa (1% do eleitorado nacional). De acordo com Whitaker (2003, p. 188), “com esses números e condições se evitou que o uso do instrumento pudesse ser banalizado. Mas eles praticamente inviabilizaram a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e reduziram a utilização desses instrumentos”. Assim, a coleta de assinaturas para uma iniciativa popular de lei requer enorme persistência.

Além do mais, a tramitação do projeto pode levar muitos anos, como foi o caso da iniciativa popular do Movimento de Moradia Popular que levou treze anos, já que não há regras que garantam à propositura uma tramitação rápida.

Cabe ressaltar que, dentre os projetos que chegaram a tramitar, todos perderam formalmente o título de projeto de iniciativa popular, já que tiveram que ser

---

<sup>19</sup> Whitaker (2003; p. 194) cita ao menos mais uma, tentada por associações de aposentados, mas não dá maiores detalhes.

“adotados” por parlamentares ou pelo Executivo. Formalmente, portanto, poder-se-ia dizer que até agora não houve nenhum projeto de lei de iniciativa popular no Brasil.

Essas dificuldades têm levado à reflexão quanto a se, diante do surgimento da sugestão legislativa, via CLP, a iniciativa popular de lei não deveria ser abandonada, desistindo-se de aperfeiçoá-la (WHITAKER, 2003; ROLIM, 2005). A esse respeito, Whitaker conclui:

Dispor desse instrumento seria útil e importante sempre que se considerasse necessária a adesão efetiva da sociedade às mudanças que a iniciativa provocaria, exigindo, portanto um trabalho educativo em torno da proposta e/ou um amplo debate nacional a respeito. Isso significa que se deixaria de pretender multiplicar o uso de iniciativas populares de lei, reservando-a para propostas de real importância para a vida do país, que Executivo e Legislativo não estivessem tendo condições de propor e que correspondessem a profundas aspirações populares. Na prática estaria sendo elevado o status da Iniciativa Popular de Lei. (WHITAKER, 2003, p. 199)

Muitas propostas têm surgido no Congresso para aperfeiçoar o instrumento (ANEXO A). Em 18 de junho de 2010, havia mais de 20 propostas tramitando na Câmara (JUSBRASIL NOTÍCIAS, 2010). Uma delas é a PEC 2/99, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP), que propõe a redução da exigência de assinaturas para 0,5% do eleitorado nacional ou sua apresentação por associação que represente esse número.

Whitaker (2003, p. 200) sugere como mudanças o uso de urnas eletrônicas para a coleta de assinaturas e a mudança do regime de tramitação da lei, garantindo-se à iniciativa popular uma tramitação especial e urgente e, além disso, a abertura de “um espaço excepcional para sua defesa, em plenário e nas comissões, por representantes dos subscritores”, já que atualmente estes só podem assistir às sessões que tratam do projeto de iniciativa popular por especial condescendência por parte de deputados apoiadores do projeto.

### **3.3 Os institutos de participação e a representação**

Como visto no capítulo anterior, um sistema representativo que se pretenda verdadeiramente democrático deve abrigar em seu seio a participação popular, sem a qual corre o risco de perder legitimidade pelo distanciamento entre representantes e representados. Assim, para ficar com Anastasia e Nunes:

[...] nas democracias contemporâneas a deliberação não é atributo exclusivo quer dos processos representativos, quer daqueles participativos. A deliberação deve estar presente, necessariamente, em ambos os pólos — representação e participação — assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem. (ANASTASIA; NUNES, 2006: 25-26)

Nesse sentido, os institutos de participação criados pela Constituição de 1988 foram comemorados como um grande avanço por permitir uma participação para além do Executivo, ou seja, envolvendo também o Legislativo. Para Francisco Whitaker:

Essa Constituição previu diferentes formas de participação popular na gestão pública, como os conselhos em várias áreas governamentais. Mas a possibilidade da participação no processo legislativo foi um salto qualitativo. Traduziu mais diretamente a aceitação, pelo sistema político brasileiro, da contribuição popular nas decisões que conformam a estrutura jurídica e a atividade dos cidadãos e do governo. (WHITAKER, 2009)

Entretanto, em sua aplicação prática, alguns autores têm observado que esses instrumentos ora são utilizados para sobrepor os representantes eleitos, ora são utilizados de maneira dependente deles; raramente, entretanto, na forma de diálogo e complementaridade.

Para Avritzer (2006, p. 38) a iniciativa popular de fato tem acrescentado uma lógica societária ao sistema político (exceto no caso da primeira iniciativa popular voltada à lei de crimes hediondos, que expressa a capacidade de uma personalidade pública de dar visibilidade midiática ao movimento), entretanto, o referendo e o plebiscito têm sua convocação restrita à decisão do Legislativo, o que



se pode apontar como uma das razões pelas quais tem sido tão raramente utilizados no Brasil. De acordo com o autor:

O plebiscito de 1993 e o referendun de 2005 surgiram a partir de polêmicas internas à Constituinte de 1988 e ao Congresso Nacional e não conseguiram substituir essa lógica da disputa interna por uma lógica além da representação, na qual os mecanismos de democracia semidireta obedecem a um nexo mais societário. (AVRITZER, 2006, p. 41)

Já no caso dos Conselhos e Orçamentos Participativos, observa-se o contrário, ou seja, um esvaziamento do Legislativo em relação a certas decisões, suplantando-o.

Em artigo em que analisa quatro experiências de participação, relativamente ao sistema de representação, embora três delas sejam de outros países<sup>20</sup>, Pinto (2004) chega a conclusões semelhantes. Em primeiro lugar, a autora observa que a participação, nos casos analisados, decorreu ou da virtual ausência de Estado, ou seja, da falta de representação, ou foi criada artificialmente por governos de esquerda.

Na primeira situação, a autora observa a incapacidade de tais movimentos de participação popular, mesmo que bastante vigorosos, de criar canais de participação regulares após o restabelecimento de certa normalidade da representatividade. Ou seja, as experiências mostram-se mais associadas a momentos de exclusão total da população (ou de determinado grupo da população) do espaço político, tendendo a se esvaziar, sem instituir canais concretos de participação, quando a situação de ausência de representação que as motivou se altera.

Na segunda situação, em que as experiências participativas são engendradas por partidos de esquerda, observa que, embora de fato essas se concretizem a partir de organizações da sociedade civil que mantêm uma relação de independência com a política institucional, “... *as condições de funcionamento dos sofisticados processos de tomada de decisão nesses espaços participativos têm sido dadas pelos governos*” (PINTO, 2004, p. 101). Outro ponto interessante é que, da forma como são estabelecidas, evidencia-se a intenção de retirar poder de

---

<sup>20</sup> A autora analisa duas experiências na Índia, uma na África do Sul e a experiência de orçamento participativo em Porto Alegre, no Brasil.

decisão de adversários políticos, limitando o poder do Legislativo, que é o espaço da representação por excelência. A autora conclui:

Retomando a questão da relação entre participação e representação à luz das quatro experiências apresentadas, parece haver uma característica comum apesar da imensa diversidade entre elas: em todas o princípio de democracia participativa aparece como um antídoto à democracia representativa. Em nenhum dos casos a participação reforça a representação ou busca melhorar sua qualidade; ao contrário, procura isolá-la ou reduzir seu poder, caracterizando-se como um pólo de tomada de decisão e de iniciativa política independente, que pressiona “de fora”. (PINTO, 2004, p. 102)

Para a autora, ainda:

As potencialidades de radicalização dos princípios da democracia decorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia não caudatária de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não ocorra uma espécie de divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política. (PINTO, 2004, p. 97)

O que se nota, portanto, levando-se em consideração as experiências descritas também por Avritzer (2006), é uma dificuldade de trabalho integrado entre formas participativas e representativas, já que as primeiras estão em geral ou à margem ou a reboque do Legislativo ou o Legislativo está à margem delas.

Para Avritzer (2006, p. 41-42), seria necessária inclusive uma mudança normativa quanto aos Conselhos de políticas, para que passassem a incorporar de forma mais incisiva os representantes dos Legislativos, já que hoje os Conselhos são parte da estrutura do Executivo, o que o autor entende como sendo um equívoco. Para ele, a intenção do legislador constituinte de criar formas híbridas de relação entre participação e representação não foi ainda alcançada. De um lado, seria necessário que as formas de participação semidireta tivessem maior autonomia em relação ao Congresso; de outro, seria necessário que os Conselhos e Orçamentos Participativos se relacionassem melhor com os legislativos locais.

Para Anastasia e Nunes (2006: 25-26) as comissões na Câmara dos Deputados, em especial a Comissão de Legislação Participativa, deveriam receber mais ênfase no processo político, já que, para os autores, são as instâncias verdadeiramente deliberativas, capazes de proporcionar ganhos informacionais, *lócus* apropriado para uma interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política.

Esse enfoque, embora pareça bastante correto e importante do ponto de vista normativo, também não está livre de obstáculos práticos para seu alcance. Como já mencionado, o trabalho da CLP, embora importante, não é garantia de que a sugestão legislativa siga adiante, e se seguir, esbarra no tortuoso processo de tramitação de projetos no Congresso, que pode se estender por anos e anos. É o caso, por exemplo, de um projeto do jurista Fábio Konder Comparato sobre plebiscitos e referendos, apresentado em 2004 pela OAB à CLP (WHITAKER, 2009). O projeto segue em tramitação, sem ter sido votado, mesmo após sete anos de sua apresentação. Além disso, apenas instituições formais podem apresentar projetos à CLP.

A dificuldade de compreensão dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado também dificulta à sociedade civil um acompanhamento mais incisivo das proposituras que apresentam, uma vez que há diversos recursos, como pedidos de vista, acordos de líderes, entre outros, que podem emperrar os projetos. Trata-se de uma correlação de forças muito diversa que fica explícita na fala de Francisco Whitaker, em entrevista para este trabalho:

[...] participação popular é muito difícil principalmente porque o político é um profissional do processo decisório e o cidadão não é um profissional disso, o político tem o dia inteiro para mexer com isso, o cidadão não.

Embora a iniciativa popular tenha sido pouco utilizada desde sua inserção na Constituição Federal e também enfrente vários dos problemas descritos acima, há razões para crer que o instituto mereça maior atenção dos pesquisadores, especialmente em função de dois casos específicos: os que resultaram na lei da Compra de Votos, em 1999 e na lei da Ficha Limpa, em 2010, patrocinados pelo MCCE.

Esses projetos chamam a atenção por algumas razões. Em primeiro lugar, são proposições que tiveram origem na sociedade civil, endossadas por milhões de cidadãos sem necessariamente qualquer vínculo com qualquer das cerca de 50 entidades patrocinadoras.

Em segundo, apesar de conteúdo combativo a práticas utilizadas por muitos políticos para se elegerem ou mesmo apesar de imporem restrições que significariam o impedimento imediato de nova candidatura de alguns dos parlamentares que tiveram que apreciá-las no Congresso, tramitaram em tempo bastante curto e obtiveram sucesso na sua aprovação. Para isso, e este é um terceiro ponto de interesse, adotaram uma estratégia de ativação política (para ficar com o conceito de SANI abordado no item 2.5) que perdurou após a campanha de coleta de assinaturas e acompanhamento da tramitação, abarcando uma rede de voluntários também para observação da implantação da lei e para acompanhamento de recursos no Poder Judiciário.

Em quarto, e como ultimo ponto principal de destaque, a atuação do movimento durante a tramitação do projeto no Congresso mostrou-se como a de um “*quase parlamentar*”, negociando com a Câmara, fazendo acordos e concessões quanto a prazos e itens específicos do projeto substitutivo; legitimado não pelo voto, mas por um contingente de mais de um milhão de eleitores; respaldado não pelo poder regimental dos quais se revestem os membros do Congresso, mas pela força da mobilização que haviam criado. Assim, essas iniciativas revelam experiências em que a interação e diálogo entre participação e representação, população e governantes, efetivamente parecem ter ocorrido.

## 4. CAPÍTULO III - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: O CASO DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL<sup>21</sup>

### 4.1 A Lei 9840/99 (lei da compra de votos)

#### 4.1.1 Motivação e elaboração da proposta

A Lei nº 9.840/99, Lei da Compra de Votos, antecede a criação do MCCE. Ela surgiu da Campanha da Fraternidade da CNBB, cujo tema em 1996 havia sido “Fraternidade e Política”. As Campanhas da Fraternidade da CNBB são realizadas anualmente e têm como base um tema social sobre o qual é produzido um “Documento Reflexão”. Esse documento é enviado a todas as comunidades do Brasil e segue uma metodologia do “ver, julgar e agir”, comumente utilizada pelo movimento católico. Ele é utilizado no período de quaresma como uma espécie de roteiro que alimenta reuniões, debates e orações em torno do tema.

A compra de votos era um dos itens que constavam do documento naquela campanha da fraternidade. Tendo identificado-a como uma das principais distorções da democracia brasileira, a Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) da CNBB propôs a criação de um projeto intitulado “Combatendo a corrupção eleitoral”. O projeto foi apresentado à 35ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil em abril de 1997.

O tema havia sido entendido como da maior relevância, uma vez que a corrupção deslegitima o processo eleitoral e cria uma espécie de círculo vicioso em

---

<sup>21</sup> Este capítulo foi escrito com base nas seguintes fontes: (1) entrevistas realizadas com os então deputados federais Índio da Costa (então filiado ao DEM-RJ) e Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), este último também deputado federal quando da tramitação da lei nº 9.840/99, e com os membros da coordenação nacional do MCCE Francisco Whitaker (ex-Secretário Executivo da CBJP, da CNBB, quando do lançamento da iniciativa popular contra a compra de votos e articulador político do MCCE) e Luciano Santos (advogado especializado em Direito Eleitoral, participante do movimento desde a campanha da lei nº 9.840/99); (2) publicações “Ficha Limpa – a lei da cidadania” (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010) e “Combatendo a Corrupção Eleitoral” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999); (3) artigos de Whitaker (2000; 2003; 2009; 2010), Avritzer (2006) e Anastasia e Nunes (2006); (4) consulta aos processos de tramitação das leis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (5) matérias de jornais e revistas publicados entre outubro de 2008 e março de 2011; (6) pesquisa no site do MCCE e artigos lá disponibilizados, especialmente os textos “História da Conquista da Lei 9840” e “Campanha Ficha Limpa: uma vitória da sociedade!”; (7) pesquisa realizada junto aos Comitês 9840; (8) palestra de lançamento do livro já citado, “Ficha Limpa – a lei da cidadania”; e demais fontes citadas. Dado o fato de que a reconstituição da história do movimento foi feita com base em todas essas fontes e que muitas informações se repetem em várias delas, optou-se por assinalar essas referências de forma geral para o capítulo, sendo que as fontes específicas só são citadas ao longo do texto quando se trata de item baseado especificamente em uma delas.

que o corruptor, que é um político que deveria trabalhar em favor da emancipação e melhoria das condições de vida da população, depende da manutenção das pessoas em situações de privação para poder se reeleger, prejudicando, ainda – por meio do abuso de poder econômico – outros candidatos que não se utilizam desse tipo de prática.

A corrupção eleitoral constitui-se não apenas da compra direta ou indireta de votos, seja em troca de dinheiro e bens ou da “concessão de favores”, como também na utilização da máquina administrativa com fins eleitorais (abuso de poder político). Francisco Whitaker, entrevistado para este trabalho, destaca a perniciosidade da prática:

Se todo mundo tiver direito a óculos sem gastar nada, ele não pode mais dar a sua consulta médica, os seus óculos... Entende? Então ele é muito perverso e muito cruel [...], para ele é importante aquilo que ele diz que ele quer combater. A pobreza, a ignorância política é importante para ele continuar a ser político. É uma distorção muito forte.

No sentido contrário, o problema, já enraizado na cultura, é igualmente grande. A população mais carente está acostumada a aproveitar este que é o único momento em que pode conquistar alguma coisa junto ao seu candidato. Essa percepção era tão nítida que, no relato de um dos entrevistados do MCCE, quando a CBJP levantou a hipótese do projeto, muitos dos agentes que trabalhavam com a população mais pobre foram contra, justamente com base neste argumento.

Embora o Código Eleitoral já considere crime a compra de votos, a CBJP havia observado que essa forma de corrupção sempre ficava impune. A proposta da Comissão era então modificar a legislação eleitoral para dar mais eficácia à ação da Justiça no combate a esse tipo de crime.

Embora longo e trabalhoso, o caminho escolhido para a alteração da lei eleitoral havia sido o da iniciativa popular de lei. Uma das razões para isso, ao invés de apresentar o projeto por meio de parlamentares, era que, sendo um problema de caráter cultural, que demandava educação política e mudança de costumes, necessitava de um meio de mudança com potencial pedagógico, que provocasse a discussão e a participação social. Esse objetivo só poderia ser alcançado por meio da campanha de coleta de assinaturas, que trazia consigo um processo de

mobilização no país todo, essencial para combater a corrupção eleitoral. Desde então, as lideranças da iniciativa já tinham a visão de que não bastaria a mera mudança institucional da lei para que a corrupção acabasse. Era preciso ir além.

O caminho da iniciativa popular também não era estranho à CNBB, pois ela havia sido uma das grandes patrocinadoras das emendas populares que, durante o processo Constituinte, propunham a criação dos mecanismos de participação popular semidireta na política brasileira. Como relata Francisco Whitaker na entrevista realizada, “... *já havia uma certa predisposição pra enfrentar esse tipo de abordagem*”.

Por fim, o tema preenchia ainda requisitos de viabilidade prática: correspondia a uma aspiração geral das pessoas, algo que encontrava ressonância na população, além de ser uma questão pontual e simples, que as pessoas poderiam compreender rapidamente no momento da coleta de assinaturas.

Em sua primeira etapa o projeto realizou uma pesquisa nacional para avaliar a incidência da compra de votos nas eleições de 96. Um questionário foi enviado a todas as Dioceses, às sedes regionais da CNBB e a outras instituições interessadas no projeto, e eram respondidos em grupos, para propiciar a reflexão dos participantes. Os questionários confirmaram à CBJP a gravidade e extensão do problema.

Paralelamente, havia sido iniciada a realização de Audiências Públicas para coletar depoimentos em todo o país. Em novembro de 1997 foram realizadas duas audiências, uma em São Paulo (SP) e outra em Petrolina (PE) e, em março de 1998, em Belém (PA).

Um Grupo de Trabalho constituído pela CBJP iniciou a elaboração do projeto de Lei de Iniciativa Popular. O grupo era formado por Aristides Junqueira Alvarenga, ex-Procurador Geral da República, Dyrceu Aguiar Dias Cintra Jr., ex-Juiz Eleitoral em São Paulo nas eleições de 1996, e José Gerim Cavalcanti, Procurador Regional Eleitoral do Estado do Ceará, além de representantes de várias entidades que acompanhavam o trabalho.

De acordo com o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) a compra de votos é considerada um crime passível de prisão (Art.299). As condenações, entretanto, são muito pouco freqüentes, já que o processo criminal é muito demorado, cabendo diversos recursos. O que a CBJP observava é que no

período de tramitação do processo o acusado acabava exercendo diversos mandatos, alguns deles utilizando das mesmas práticas.

O Grupo de Trabalho propôs então alterar os artigos 41-A e 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, bem como o art. 262 do Código Eleitoral, para ampliar a sanção, caracterizando a compra de votos como uma infração também administrativa, a ser punida com a cassação do registro do candidato ou do diploma. Ainda, propuseram que a mesma pena fosse utilizada também nos casos de uso da máquina administrativa para captar votos. Dessa forma, ao invés de aguardar um longo processo penal, a punição teria eficácia imediata, a ser aplicada pela Justiça Eleitoral, impedindo o candidato de continuar a concorrer na eleição ou assumir o mandato.

#### **4.1.2 A campanha de coleta de assinaturas**

Em abril de 1998, o Projeto de Lei e os resultados da pesquisa foram apresentados à 36ª Assembléia Geral da CNBB, cujos participantes decidiram apoiar o lançamento da coleta de assinaturas para o projeto. A decisão não havia sido unânime, mas foi aprovada. Trinta e duas das entidades que acompanhavam o trabalho também concordaram em apoiar e as folhas de coleta de assinaturas foram preparadas, com a indicação das entidades apoiadoras e a justificativa do projeto. Mais entidades aderiram no decorrer do processo, totalizando 55 ao final. As pessoas que haviam participado da campanha pró-participação popular na Constituinte foram chamadas a participar.

Em Audiência Pública no dia 11 de maio de 1998, em Fortaleza (CE), a campanha de coleta de assinaturas foi lançada. No mesmo mês foi realizada mais uma Audiência em São Paulo (SP), em junho em Curitiba (PR) e em Goiânia (GO), em julho em Santos (SP), todas com coleta de assinatura.

A campanha demandava um esforço muito grande, pois enfrentava o mesmo tipo de desafio da campanha na constituinte: tratava-se de uma reivindicação de modificação institucional, e não de uma reivindicação setorial imediata; o que se propunha mudar era a maneira do processo funcionar.



A campanha recebeu diversos apoios, como impressão de cartazes, produção de vídeos e espaço para divulgação na Rede Vida e na Rede Católica de Rádio. Em setembro, as Presidências da CNBB, do Conselho Nacional das Igrejas Cristãs – CONIC e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB deram uma entrevista coletiva à imprensa lançando a Semana Nacional de Coleta de Assinaturas, de 7 a 13 daquele mês. Em outubro, durante o processo eleitoral, divulgou-se o apoio dado ao projeto pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Da base surgiu o slogan “Voto não tem preço, tem consequências”, que passou a ser usado nacionalmente.

O objetivo da coleta de assinaturas era alcançar um milhão de signatários até o final de 1998, protocolar o projeto no Congresso no início de 1999, para aprovar a lei até 1º de outubro, de forma que valesse já nas eleições do ano 2000. Em abril de 1999, entretanto, o movimento tinha obtido somente metade do total de assinaturas. Segundo relato de um dos participantes entrevistados, pensou-se em desistir.

Na 37ª Assembléia Geral da CNBB, em 1999, foi apresentado um balanço da campanha, bem como as dificuldades enfrentadas pela coleta de assinaturas (MCCE, 2009). Entre elas, a principal era a necessidade de dados do título de eleitor, um documento que as pessoas em geral não costumam levar consigo. Segundo os organizadores da campanha, em média a cada quatro ou cinco pessoas que se dispunham a assinar o projeto, somente uma tinha o título de eleitor em seu poder no momento. Outras dificuldades que chamam a atenção eram o medo de represálias e a negativa de populações mais carentes que dependiam de cestas básicas dadas pelos políticos.

A campanha, que vinha então sendo feita principalmente por capilaridade das instituições participantes, ganhou um novo e decisivo reforço: os meios de comunicação de massa. O interesse da mídia pelo projeto surgiu por força da circunstância. Anteriormente, o movimento havia tentado contato com a mídia para divulgar a iniciativa, mas não tinha obtido sucesso. Um escândalo na Câmara Municipal de São Paulo, entretanto, em que muitos vereadores foram implicados, conhecido como a “Máfia dos Fiscais”, estava sendo intensamente divulgado no jornal televisivo SPTV da Rede Globo. A denúncia era a de que os fiscais abordavam estabelecimentos e obras alegando diversas irregularidades e cobrando

propina para que fossem liberadas. A Rede Globo e outros canais cobriam e apoiavam uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada na Câmara Municipal para apurar o envolvimento de vereadores no esquema.

Havia denúncias de que muitos desses vereadores tinham sido eleitos com o uso de corrupção eleitoral, sendo que um deles já havia até mesmo sido condenado à prisão por aliciamento de eleitores por meio da oferta de transporte gratuito em ambulâncias (MCCE, 2009).

Certo dia, assistindo ao jornal televisivo da rede Globo apresentado pelo jornalista Chico Pinheiro, que falava da CPI, clamando para que a população ficasse atenta e exigisse a apuração das denúncias, o então presidente da CBJP, Francisco Whitaker, que conhecia pessoalmente o jornalista, ligou para ele dizendo que embora a campanha pela CPI fosse importante, não resolveria, já que esses vereadores voltariam depois. Estando convencido a apoiar a iniciativa popular, o jornalista pediu que as informações sobre o projeto lhe fossem encaminhadas imediatamente, pois colocaria na pauta da edição do SPTV do dia seguinte. Na matéria que foi veiculada, foi informado o telefone da Cúria Metropolitana para aqueles interessados em assinar o formulário. A linha ficou imediatamente congestionada e foi necessário arrumar mais 15 telefones de outras paróquias.

O assunto foi então levado ao Jornal Nacional. No dia 8 de junho de 1999 foi ao ar uma matéria de três minutos e meio sobre a campanha. Nas 24 horas seguintes à reportagem a página da CBJP saltou de cinco acessos por dia, em média, para 5.000 visitas diárias.

As avaliações eram de que não apenas a campanha não deveria esmorecer, aproveitando esse reforço, como de que, pelo seu caráter educativo e de conscientização, a campanha de coleta deveria seguir em frente. Um novo esforço de coleta foi lançado com a mensagem “vamos juntos buscar o meio milhão de assinaturas que faltam”. Um jornal foi distribuído com apelos da Pastoral da Juventude aos jovens, da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas aos idosos, da CUT aos trabalhadores, da Associação de Educação Cristã aos professores, da Federação Nacional dos Jornalistas aos jornalistas e da Pastoral da Criança às lideranças comunitárias. As Dioceses, as grandes centrais sindicais, a OAB, todos intensificaram seus esforços, mobilizando suas redes em diferentes

regiões do país. Em três meses as 500 mil assinaturas que faltavam foram conseguidas, totalizando um ano e três meses de campanha.

#### **4.1.3 A tramitação no Congresso Nacional**

No dia 10 de agosto de 1999 o projeto foi entregue à Câmara dos Deputados. O evento foi noticiado pela televisão. Com uma comitiva com representantes de mais de trinta entidades envolvidas, foram entregues pilhas de folhas contendo 952.314 assinaturas, distribuídas em vários carrinhos de mão. Outras assinaturas foram entregues posteriormente, somando 1.039.175 assinaturas<sup>22</sup>.

A Lei teria que ser publicada até 30 de setembro para ter validade para as eleições do ano 2000, ou seja, teria que tramitar em apenas sete semanas para respeitar o princípio da anualidade, segundo o qual uma lei precisa ser aprovada um ano antes para valer nas eleições. Os esforços do movimento concentraram-se então em pressionar para a aprovação e sanção do projeto rapidamente. Este prazo era visto como de fundamental importância pelo movimento, já que, do contrário, caso valesse apenas para as eleições dali a quatro anos, perder-se-ia a oportunidade criada pela mobilização em torno do projeto.

Cabe destacar que, paralelamente, ocorria na Câmara dos Deputados uma CPI para cassar o deputado federal eleito em 1998, Hildebrando Pascoal, um coronel da Polícia Militar do Acre, conhecido como o deputado da motosserra. O coronel era acusado de cometer diversos assassinatos antecedidos por tortura das vítimas com o uso de uma motosserra; era acusado ainda de envolvimento com o narcotráfico, de crimes contra a ordem financeira, compra de votos, entre outros. Para um dos entrevistados, Francisco Whitaker, este incidente contribuiu para dar

---

<sup>22</sup> São Paulo foi o estado que mais apresentou assinaturas, com mais de 393 mil, seguido de Minas Gerais com quase 174 mil e Paraná com quase 93 mil. Roraima foi o estado que menos contou com assinaturas, apresentando um total de 98 signatários, antecedido pelo Acre, com 937 e Amapá com pouco mais de 1,5 mil. Todos os estados da federação participaram.

mais visibilidade e força à tramitação da iniciativa popular, já que o Congresso precisava demonstrar uma reação firme a mais esse escândalo<sup>23</sup>.

O primeiro impasse no Congresso foi quanto à validação das assinaturas. Constatou-se ser impossível realizá-la, principalmente diante da necessidade de iniciar sua tramitação imediatamente. Decidiu-se então que o projeto tramitaria como de iniciativa parlamentar, desde que fosse subscrito por todos os partidos da casa. Onze deputados subscreveram o projeto, representando seus partidos<sup>24</sup>. Mais cinquenta Deputados o subscreveram individualmente.

De acordo com o depoimento de Francisco Whitaker:

A hora que chegou na Câmara, [...] as organizações que estavam nessa altura dos acontecimentos já tinham aprendido com a outra, que estava ainda tramitando há 7 anos, do Fundo de Moradia Popular, então ao invés de entregar pra um deputado, vamos entregar para um de cada partido, e vamos colocar por ordem alfabética pra não ter nenhum dono, então pusemos 9 deputados ou 10, [...] assinando a lei pra ela começar a tramitar. Outros 50 apoiaram e havia uma facilidade muito grande, porque a nossa lei, ninguém podia ir contra ela; o deputado que fosse contra estaria afirmando que ele pretendia comprar votos, e todos, todos eram contra a compra de votos.

A tramitação iniciou em 18 de agosto e o projeto recebeu o número PL 1517/99. Havia grande cooperação para que o projeto tramitasse rapidamente, mas não sem alguma pressão por parte do movimento.

Devido a um atraso na pauta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde o projeto seria apreciado, sua análise foi adiada. Na semana seguinte não haveria sessões plenárias, já que se tratava da semana do feriado nacional de sete de setembro. Isso faria com que o projeto fosse analisado somente na semana do dia 15 de setembro, data muito próxima do limite para a aprovação, comprometendo sua viabilidade. O movimento, então, por meio das grandes instituições que patrocinavam a iniciativa, como a CNBB, mobilizou os deputados, pedindo que fossem à Câmara no dia oito de setembro para apreciar o projeto.

Como resultado muitos deputados foram a Brasília especialmente para apreciar o projeto. Ele foi votado na Comissão de Constituição, Justiça e de

---

<sup>23</sup> O deputado Hildebrando Pascoal foi cassado em 22 de setembro de 1999, julgado e condenado.

<sup>24</sup> Albérico Cordeiro (PTB), Aldo Rebelo (PCdoB), Antonio Carlos Biscaia (PT), Antonio Medeiros (PFL), Arnaldo Faria de Sá (PPB), Cabo Júlio (PL), Fernando Gabeira (PV), Gustavo Fruet (PMDB), João Hermann Neto (PPS), Luiza Erundina (PSB) e Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB).

Redação da Câmara em oito de setembro de 1999 e aprovado por unanimidade. Até mesmo um pedido de vistas que atrasaria sua tramitação foi retirado a pedido do relator e de outros deputados e propostas de alteração do projeto foram deixadas para discussão em plenário, para não atrasar a tramitação.

Na Comissão, duas modificações haviam sido feitas no texto original: foi retirado do artigo 41, logo após a palavra “candidato” a expressão “ou alguém por ele” e agregado, no mesmo artigo, entre o que se veda doar, oferecer ou prometer, a expressão “inclusive emprego ou função pública”:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o **candidato** doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, **inclusive emprego ou função pública**, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (BRASIL, 1999, grifo nosso)

Em nome da continuidade de tramitação, e acreditando que o ponto relativo à expressão “ou alguém por ele” poderia ser retomado em plenário, o movimento aceitou as modificações.

Com a aprovação de um pedido de urgência urgentíssima, o plenário discutiu o projeto nas sessões dos dias 16 e 21 de setembro. Segundo relata WHITAKER (2003) sobre o momento de apreciação do projeto no plenário:

Diga-se de passagem que estes [os promotores da iniciativa popular de lei] foram literalmente proibidos de acompanhar mais de perto – a não ser bem discretamente e por especial condescendência da Mesa – as discussões finais e decisivas no plenário da Câmara. Muito menos, evidentemente, abriu-se espaço a cidadãos designados pelos subscritores para defenderem o projeto em plenário ou mesmo nas comissões. (WHITAKER, 2003, p. 191)

Sua aprovação se deu no mesmo dia 21, em sessão extraordinária convocada especialmente para essa questão, depois de uma reunião dos líderes partidários com o Presidente da Câmara.

Ainda nesse dia, o projeto aprovado na Câmara deu entrada no Senado e foi encaminhado à sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. No dia seguinte, pela manhã, a Comissão o aprovou. À tarde foi aprovado um requerimento de urgência e no dia 23 foi apreciado pelo plenário como primeiro ponto da pauta da Ordem do dia. Aprovado, seguiu imediatamente para a sanção presidencial.

O projeto foi sancionado pelo Presidente da República em apenas três dias (a Presidência dispunha de 15 dias para isso) e publicado no Diário Oficial da União um dia antes do prazo final para que não houvesse risco de algum erro, mesmo que tipográfico, que pudesse comprometer a entrada em vigor da lei a tempo das eleições de outubro de 2000. Francisco Whitaker, na entrevista, destaca esse ponto como demonstração do comprometimento que havia por parte do Congresso e do Poder Executivo com o projeto.

No total, a tramitação e sanção da lei haviam ocorrido num período de apenas 41 dias. Segundo a própria Câmara dos Deputados, “*o Projeto passou por um dos mais rápidos processos de deliberação da história do Congresso – 35 dias*” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999). A iniciativa popular, após um ano e pouco mais de quatro meses, havia se transformado na Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.

#### **4.1.4 A aplicação da lei e o Poder Judiciário**

Após sua aprovação, o movimento preocupou-se com a efetiva implantação da lei, para o que seriam necessários a fiscalização e o incentivo à denúncia de casos que configurassem uma das condutas vedadas por ela. Pareceu natural ao movimento que a fiscalização deveria partir daqueles voluntários que haviam coletado as assinaturas e que eram todos os autores da lei. A coordenação do movimento enxergava no sentimento de autoria por parte desses voluntários a ligação para que estes continuassem envolvidos e mobilizados com o projeto, garantindo sua aplicação.

Surgiu então a idéia de criar os Comitês 9840, nome em alusão à lei aprovada. Os Comitês, organizados de forma voluntária e informal, teriam como atribuição mobilizar a sociedade em cada local de atuação, difundindo o

conhecimento sobre a lei aprovada e atuando como fiscais do processo eleitoral. Na visão de lideranças do movimento, os Comitês eram necessários, sobretudo, pelo fato de que os Juízes e Promotores Eleitorais ainda não haviam tomado consciência do potencial da Lei 9840. Assim, o foco de ação do movimento deslocava-se do Poder Legislativo para o Poder Judiciário.

Os Comitês, de caráter local, começaram a se multiplicar em diversos estados do Brasil. Folhetos e um roteiro foram produzidos e distribuídos aos milhares para explicar o que era a lei, sua origem, o que denunciar, quais formulários utilizar, como fundamentar as denúncias e como apresentá-las ao promotor. Os voluntários dos Comitês tiveram que aprender as exigências legais da produção de provas e a forma de funcionamento da Justiça eleitoral para poder denunciar os abusos.

A própria redação do roteiro guarda uma história interessante de aproximação entre o movimento e o Judiciário. O roteiro havia sido escrito na CBJP, mas com receio de que pudesse ter alguma incorreção do ponto de vista jurídico, decidiram pedir ao TSE que revisasse o material. O pedido foi feito ao então presidente do Tribunal, que o acolheu e disse que um assessor faria a revisão. Segundo Francisco Whitaker, entrevistado para esse trabalho, houve surpresa ao descobrirem que o presidente havia confiado a tarefa ao ministro Fernando Neves, que acabou se tornando um grande defensor da lei quando os casos começaram a chegar ao TSE:

Então são coisas muito interessantes que vem nesses processos sociais, há uma conjugação de fatores, quer dizer, não é nada muito previsto, previsível, depende muito das circunstâncias, de ele encontrar um ministro disposto a dar essa mão, ou um ministro se convencer de que vale a pena e se transformar num batalhador da tese. Isso tudo foi ajudando, mas o fato é que esse início foi muito bravo.

Nas eleições municipais de 2000, houve muita denúncia, mas houve ao mesmo tempo uma grande frustração entre os participantes do movimento, pois a Justiça Eleitoral não estava preparada para a implantação da lei. Um dos TREs, de Santa Catarina, chegou a dizer, nos primeiros casos que analisou, que a lei era inconstitucional.

Os resultados foram mais expressivos a partir do momento em que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), recebendo recursos impetrados pelos candidatos prejudicados, se envolveu definitivamente no processo.

O ministro Nelson Jobim, no depoimento de Francisco Whitaker, teve grande papel nesse sentido. Quando assumiu a presidência do TSE em 2001, as lideranças do movimento foram falar com ele, pedindo apoio na implantação da lei. Ele já vinha apoiando a lei anteriormente, na discussão sobre sua constitucionalidade. Para o entrevistado, Nelson Jobim teria percebido que o TSE ganharia credibilidade se auxiliasse a fazer a lei funcionar. Assim se dispôs a fazer campanha junto aos TREs para que a aplicação da lei ganhasse mais eficácia nas eleições de 2002.

Destaca-se nesse processo, a atuação de alguns ministros na criação de jurisprudência que viria a dar maior estabilidade à nova lei. A extinção da redação “(todo candidato) ou alguém por ele”, por exemplo, foi recuperada, já que, no entendimento dos ministros, o espírito da lei era justamente esse, pois dificilmente um candidato carregaria sozinho uma cesta básica para a casa de uma pessoa, mas sim alguém enviado por ele.

Outro apoio fundamental vindo do Judiciário foi a partir do envolvimento de juízes e promotores. Um deles, o juiz Márlon Reis, de Balsas, no Maranhão, teve papel fundamental e tornou-se um dos membros da coordenação nacional do movimento. Logo após a lei aprovada, o juiz começou um trabalho de divulgação da lei nas escolas. Ele criou um grupo de 15 jovens juízes e promotores na região que se articulou para lutar contra a corrupção no sul do Maranhão, realizando comícios da justiça eleitoral (Francisco Whitaker, em entrevista para este trabalho).

Esse apoio e as condenações cada vez mais bem fundamentadas, somada a atuação do TSE, foram criando cada vez mais segurança para que os TREs que duvidavam da lei comesçassem a compreendê-la e a adotá-la. A partir daí, os próprios candidatos passaram a se fiscalizar mutuamente.

Apesar do foco no Poder Judiciário, o movimento continuou atento ao Legislativo. De acordo com Francisco Whitaker foram treze as tentativas de alteração da Lei 9840 no Congresso desde sua aprovação. O MCCE era avisado desses novos projetos pelos deputados e funcionários apoiadores do movimento. As lideranças do movimento buscavam então conversar com o deputado que havia



apresentado o projeto, pedindo que o retirasse. Também mobilizavam pressão interna e externa ao Congresso para que o projeto não fosse em diante. Nas eleições de 2006, por exemplo, um deputado federal tentou restringir o número de dias para a entrada de representação por corrupção eleitoral de 60 para cinco, mas o movimento mobilizou outros deputados que impediram essa alteração.

#### **4.1.5 Resultados obtidos**

De acordo com dados de uma pesquisa realizada pelo MCCE (2007), somando-se as eleições de 2000, 2002, 2004 e 2006, foram realizadas 623 cassações, em todo o Brasil<sup>25</sup>, com base na nova Lei aprovada. Minas Gerais, Rio Grande do Norte, São Paulo e Bahia, nessa ordem, foram os campeões em número de cassações por corrupção eleitoral, sendo o primeiro colocado com um total de 71 e o quarto com 54. O número de cassados por cargo é apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 – Quantidade de cassações por corrupção eleitoral, por cargo ocupado pelo cassado – Brasil – eleições de 2000, 2002, 2004 e 2006.

<b>Cargo</b>	<b>Cassações</b>
Governador e vice	04
Senador e suplentes	06
Deputado Federal	08
Deputado Estadual / Distrital	13
Prefeitos e vices	508
Vereadores	84
<b>Total</b>	<b>623</b>

Fonte: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, 2007.

Entre os governadores cassados no período estão Flamarion Portela (então do PT-RO) e Cássio Cunha Lima (PSDB-PB). O governador Mão Santa (então do PMDB-PI), cassado em 2001, não foi incluído na pesquisa porque sua eleição se deu no ano de 1998, antes, portanto, de a Lei nº 9.840 entrar em vigor. Posteriormente, Jackson Lago (PDT-MA) também foi cassado por compra de votos.

<sup>25</sup> Os dados da pesquisa realizada pelo MCCE datam de 07/09/2007. Desde então, os dados relativos a 2004 e 2006 podem ter sofrido alguma alteração, pois alguma decisão pode ter sido revertida. A Justiça Eleitoral não dispõe de um sistema atualizado e centralizado de decisões desse tipo.

Agrupando-se os dados de cassações por corrupção eleitoral das eleições de 2000/2002 e 2004/2006, observa-se um crescimento de 320% de casos. A falta de dados dificulta a comparação com períodos anteriores a 2000. O mesmo estudo do MCCE dá conta de que havia ainda 1.100 processos relativos às eleições de 2006 tramitando na Justiça Eleitoral.

Outra pesquisa realizada pelo MCCE (2009), que levou em conta apenas as eleições municipais de 2000, 2004 e 2008, registrou um total de 667 prefeitos, vices e vereadores cassados com base na Lei nº 9840 no Brasil todo, embora as cassações de 2008 ainda estivessem pendentes de confirmação na data de publicação do relatório<sup>26</sup>.

Dentre os fatos apurados que levaram às cassações estão a distribuição de cheques, consultas oftalmológicas, doação de cursos de informática e manutenção de albergues para pessoas em tratamento de saúde.

Os resultados da campanha de iniciativa popular, entretanto, podem ser avaliados para além de dados concretos de cassação. Na visão de integrantes do movimento, a função pedagógica e organizativa da iniciativa popular (WHITAKER, 2009), aproximou a sociedade e o Poder Judiciário e iniciou um processo educativo sobre a possibilidade de eleições limpas (MCCE, 20--).

A dificuldade para coletar tantas assinaturas tinha uma contrapartida positiva: seu tema era amplamente discutido em todo o país, antes do projeto chegar ao Congresso. A começar pelos que coletavam as assinaturas, que tinham de saber explicar o que estavam propondo. Por sua vez o slogan “Voto não tem preço, tem consequências”, adotado nessa Campanha, valorizava o voto e desvendava as distorções da democracia representativa no Brasil. Assim, embora esse trabalho exigisse uma enorme persistência, sua função pedagógica era inegável.

Além desse efeito pedagógico havia o efeito organizativo, na medida em que o trabalho de coleta de assinaturas reunia as pessoas num processo que se estendia capilarmente pelo país afora. Isso ficou evidente quando, uma vez aprovada a lei, os participantes da coleta constituíram os chamados “Comitês 9840” – referência ao número recebido pela lei – para fiscalizar sua plena aplicação. (WHITAKER, 2009)

---

<sup>26</sup> Aqui, novamente, por falta de uma fonte centralizada e informatizada de dados, a pesquisa foi realizada com base em coleta de dados junto aos cartórios eleitorais, abrangendo 83,74% das zonas eleitorais do país.

Em verdade, tanto a etapa da coleta de assinaturas, que demandava dos voluntários coletores mais do que o simples pedido de assinatura, mas sim o convencimento de pessoas desconhecidas a fornecerem dados completos como endereço e título de eleitor, a própria forma como a campanha foi incentivada pela organização central do movimento, recomendando a realização de processos de discussão e reflexão sobre o problema, assim como a etapa de disseminação e fiscalização da aplicação da lei, com a organização de Comitês e a interação com o Ministério Público e os Tribunais Eleitorais, levaram tanto a um acúmulo de capacidade política pela sociedade como a uma mudança, além de institucional, cultural na população, no Judiciário e no meio político.

#### **4.1.6 Fatores de sucesso**

Na opinião de alguns dos entrevistados, a facilidade para aprovação da lei se deve, em primeiro lugar, à força do argumento da iniciativa, de forma que colocar-se contra o projeto corresponderia a colocar-se a favor da compra de votos. Este era um custo que nenhum parlamentar queria incorrer.

Em segundo lugar, tanto os membros do movimento entrevistados como o deputado Antonio Carlos Biscaia, que também participou da tramitação da Lei 9840, acreditam que muitos parlamentares encararam a lei como uma declaração de intenção, cuja aplicação não seria fiscalizada. Não houve, portanto, nenhuma grande oposição, tanto na Câmara quanto no Senado, à aprovação da lei.

Fatores circunstanciais também são citados pelos membros do movimento como tendo contribuído para a tramitação, como a coincidência da instalação da CPI para a apuração das denúncias contra o coronel Hildebrando Pascoal. Na etapa da coleta de assinaturas, o interesse da Rede Globo pela Máfia dos Fiscais na prefeitura de São Paulo, foi o que criou uma ligação factual que daria ao projeto a visibilidade na grande mídia, permitindo que as 500 mil assinaturas que faltavam fossem coletadas em apenas três meses, frente ao período de um ano em que o movimento já vinha arduamente trabalhando.

Houve ainda a influência dos considerados “grandes eleitores” sobre os deputados, como a influência da CNBB. Os bispos dos diversos estados brasileiros

havam acionado os deputados de suas regiões, cobrando uma postura favorável à lei.

Foi ainda mencionada por Francisco Whitaker, em entrevista, a ajuda por parte dos próprios funcionários do Congresso:

Por exemplo, no Congresso, quem muito nos ajudou, no negócio pra tramitar rapidamente também, foram os próprios funcionários, que eram muito simpáticos, eles tinham muita simpatia e muitos seguramente tinham assinado o projeto. Então eles davam todas as dicas, o caminho das pedras e mil situações pro negócio andar depressa, pra não morrer em nenhuma gaveta.

Por fim, o fato de o movimento ter acompanhado minuciosamente toda a tramitação, também é citado pelo mesmo entrevistado:

[...] e nós em cima, era uma tarefa essencial, de ficar lá, sentar praça no Congresso e não deixar ele pegar o processo debaixo do braço e onde que ele tem que ir agora, não sair da mesa enquanto não fosse dada a assinatura necessária, pegar ele, ou seja, é o tipo do trabalho que nenhum deputado tem condição de fazer, entendeu. Só um movimento social pode fazer isso, e que na verdade, os movimentos sociais mesmo têm muita dificuldade, porque eles estão com mil coisas, e pegar uma coisinha... Então no fundo tinha que ter um pequeno exército lá dentro, só naquela coisinha, naquele projetinho. Foi isso que determinou que fosse aprovado.

#### **4.2 A consolidação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE**

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE foi efetivamente lançado em julho de 2002, em Brasília, na sede da OAB. Desde a aprovação da Lei 9840, o movimento continuou trabalhando em rede, com diversos Comitês sendo criados em todo o país. Em agosto de 2001 havia sido realizado o I Seminário Nacional de Juízes e Promotores Eleitorais com o objetivo de colher as experiências da aplicação da lei na eleição de 2000 e preparar sua atuação em 2002. A criação do MCCE foi, portanto, a consolidação de uma dinâmica de trabalho em rede que já vinha ocorrendo.

À sua criação seguiu-se ainda a criação da Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais – ABRAMPPE, voltada para a plena aplicação da legislação eleitoral, com especial ênfase na Lei 9840. Outros Seminários de juízes e promotores eleitorais foram realizados em 2004, 2006 e 2008.

Atualmente o MCCE está estruturado em três níveis: nacional, estadual e local/regional. O Comitê Nacional, localizado em Brasília, é integrado pelas 50 entidades apoiadoras do movimento (Anexo B) e é responsável pelo acompanhamento da atuação do TSE, do STF, pela interlocução institucional do movimento, definição da estratégia de trabalho do MCCE no Brasil e o acompanhamento e apoio aos Comitês Estaduais.

Com o objetivo de dar suporte às atividades do Comitê Nacional foi criada uma Secretaria Executiva com personalidade jurídica, a ONG “Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE – MCCE”. O preenchimento dos cargos da secretaria denota o caráter de articulação em rede do movimento.

Na diretoria colegiada, em março de 2011, estavam um representante do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), um representante da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), e uma representante da União Nacional dos Auditores do SUS (Unasus). Os suplentes da diretoria colegiada eram um representante da Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe) e outro da Cáritas Brasileira. O Conselho Fiscal é composto por três conselheiros, um da ONG Voto Consciente, outro da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outro do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Os suplentes do Conselho Fiscal são um da Federação Nacional dos Portuários (FNP) e outra da Comunidade Bahá'í.

Os Comitês Estaduais, por sua vez, têm sede nas capitais dos estados e são as instâncias regionais de organização e articulação da rede de entidades. Têm como função estimular a multiplicação de Comitês 9840 e manter interlocução direta com os TREs e outros órgãos de atuação estadual. São criados de forma voluntária, mas devem contar com a participação de ao menos algumas das entidades que integram o Comitê Nacional. De acordo com os dados disponíveis no site do

movimento, apenas 17, dos 27 estados da federação, possuem atualmente um Comitê estadual (MCCE, 2009).

Os Comitês locais/regionais abrangem um ou mais municípios, respectivamente, e são criados também de forma voluntária, a partir do interesse de entidades ou pessoas físicas em agir na fiscalização e monitoramento da implementação da Lei nº 9840 e na sensibilização dos eleitores. A única formalidade que o Comitê deve atender é o preenchimento de uma ficha de cadastramento a ser enviada ao MCCE. Como não se trata da criação de uma entidade registrada, não é preciso ter estatuto, registro em cartório ou diretoria, sendo recomendado apenas o registro do conteúdo das reuniões e a rotatividade na coordenação, caso haja uma.

Os eixos de atuação do MCCE são três: educação, fiscalização e monitoramento; o primeiro, por meio de palestras, discussões e outras atividades; os demais, no acompanhamento de campanhas eleitorais e da aplicação das leis engendradas pelo movimento.

No site do MCCE são disponibilizados materiais de campanha como projeto gráfico de adesivos, vídeos do movimento, informações sobre como realizar denúncias, e sobre as leis de iniciativa popular. Diversos materiais institucionais e didáticos foram produzidos, como, por exemplo, a cartilha “Lei 9840: vamos combater a corrupção eleitoral”. Atos públicos são organizados e divulgados pelo site. Para comemorar o Dia Internacional de Combate à Corrupção<sup>27</sup>, em 09/12/2010, por exemplo, foi organizada a 1ª Corrida “Juntos Venceremos a Corrupção”, em Brasília.

As atividades de fiscalização e monitoramento têm como objetivo garantir a aplicação da lei, bem como vigiar para que as conquistas institucionais empreendidas não sejam alteradas mediante a proposição de novos projetos de lei pelos parlamentares.

Nos materiais disponibilizados pelo movimento, é possível observar o caráter incentivador da participação política para além do voto e para além das próprias leis criadas pelo movimento. Um dos trechos de uma de suas cartilhas, “Lei 9840 – vamos combater a corrupção eleitoral”, diz:

---

<sup>27</sup> A data foi instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Além do voto, participação

Não adianta participarmos da democracia apenas votando. Depois das eleições, precisamos acompanhar os passos dos políticos que mereceram o nosso voto.

Como eles e elas utilizarão o orçamento público?

Será que apoiarão leis que favoreçam a maioria das pessoas?

Como receberão as contribuições da comunidade para que sejam elaboradas políticas públicas de interesse da população?

Como esses políticos lutarão por relações igualitárias de gênero, étnicas e de geração?

Seus programas de governo respeitam o meio ambiente?

Garantem lazer para jovens e adolescentes? (MIDDLEJ, 2008, p. 11)

#### **4.2.1 Os Comitês 9840**

Dado o caráter informal e voluntário de sua organização, é difícil precisar exatamente o número de Comitês existente. De acordo com dados disponíveis no site do movimento, existiriam cerca de 306 Comitês, entre estaduais, locais e regionais, alguns deles sendo considerados ainda pré-comitês, uma vez que, apesar do contato feito junto ao Comitê Nacional, não regularizaram seu cadastramento.

Em 2002, o MCCE dava conta da existência de 130 comitês, espalhados em 17 estados brasileiros, envolvendo cerca de 1.600 pessoas (MCCE, 20--). Atualmente, todos os estados registram a presença de ao menos um Comitê, conforme a distribuição no gráfico abaixo:

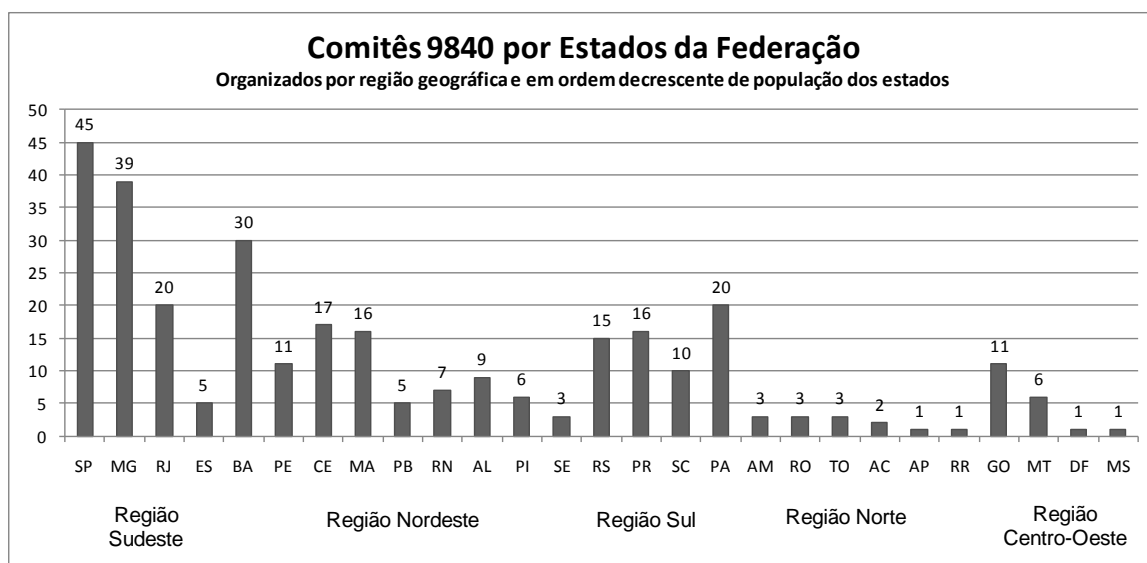


Gráfico 1 – Comitês 9840 por estados da Federação – 2011

Fonte: Elaboração própria. Dados do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, 2011.

A criação de muitos dos Comitês se devem à divulgação do movimento em todo o Brasil. Os membros do Comitê Nacional viajaram para muitos estados para divulgar a campanha e as instituições participantes também divulgaram o movimento a partir de suas redes. O juiz Márlon Reis, por exemplo, que viria se tornar uma das lideranças do movimento, tomou conhecimento do projeto em uma reunião promovida pelo Bispo de Balsas para apresentar a existência da Lei nº 9840.

Luciano Santos, em entrevista para este trabalho, ao comentar a forma de estruturação do MCCE, esclarece:

E é uma coisa assim que não tem controle, é movimento mesmo e o objetivo é exatamente esse. Não é você ter uma estrutura, [...] até porque quando você faz essa hierarquia, quando você faz essa burocracia, você acaba criando todos aqueles problemas que a gente tem de instituição, custo e tudo mais que isso tem. Nomeação ao parente, aquela coisa toda que acaba ... todos esses problemas que nós não temos, funciona mesmo com voluntários e aí com o tempo, o que aconteceu, foi de a gente criar uma Secretaria Executiva, que eram três funcionários e hoje tem um só, porque depois que terminou a campanha da Ficha Limpa, a aprovação e tudo, por problemas até de recursos, nós acabamos ficando com um funcionário só e tivemos que reestruturar.



Com o objetivo de caracterizar os Comitês, entender sua forma de funcionamento, sua composição e ter algum indicativo de seu grau de consolidação, foi realizada, neste estudo, uma pesquisa por meio de um questionário eletrônico com perguntas fechadas e abertas (APÊNDICE A).

Do total de 306 Comitês listados no site do MCCE, 47 responderam a pesquisa, representando um retorno de 15,36%. Entre esses, 68% correspondem a Comitês locais, 26% a Comitês regionais (agregam mais de um município) e 6% a estaduais, sendo que 45% estão localizados na região Sudeste, 32% na região Nordeste, 13% no Sul e 11% na região Norte. Não houve retorno da região Centro Oeste.

Responderam ao questionário Comitês localizados em catorze diferentes estados da federação: um em Alagoas, um no Amapá, oito na Bahia, quatro no Ceará, um no Espírito Santo, dois no Maranhão, cinco em Minas Gerais, dois no Pará, três no Paraná, quatro no Rio de Janeiro, um em Rondônia, três no Rio Grande do Sul, onze em São Paulo e um no Tocantins.

Quanto ao porte populacional dos municípios sede (Tabela 2), o que se pode supor é que a existência dos Comitês não tem grande relação com o tamanho do município, havendo uma distribuição relativamente homogênea entre as faixas aqui adotadas. Cabe destacar que entre os municípios acima de 500 mil habitantes estão nove capitais.

Tabela 2 – Concentração de Comitês por faixa populacional do município sede.

<b>Faixa Populacional</b>	<b>% de Comitês</b>
Até 20.000	21,28
De 20.001 a 100.000	23,41
De 101.000 a 500.000	31,91
Mais de 500.000	23,40

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Comitês.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

No total, os 47 Comitês participantes da pesquisa respondem por um contingente de quase 1.500 voluntários, sendo que os Comitês com até 15 membros são maioria (53%).

Tabela 3 – Distribuição dos Comitês por número de participantes.

<b>Número de Participantes</b>	<b>% de Comitês</b>
De 1 a 15	53,19
De 16 a 30	25,53
De 31 a 50	8,51
De 51 a 100	8,51
Mais de 100	4,26

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Comitês.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Com relação ao perfil dos participantes, 77% desses Comitês possuem entre seus integrantes membros com alguma vinculação à igreja católica. Na seqüência, os perfis mais freqüentes citados pelos Comitês são de profissionais liberais, jovens universitários e funcionários públicos. A categoria “Outros” inclui demais estudantes, lideranças comunitárias, professores, aposentados, donas de casa, agricultores, jornalistas e vereadores.

Tabela 4 – Composição dos Comitês por perfil dos participantes.

<b>Perfil dos Participantes</b>	<b>% de Comitês que assinalaram o perfil</b>
Membro da igreja católica	77
Profissionais Liberais	70
Jovens Universitários	70
Funcionários Públicos	68
Membros de outras igrejas	57
Advogados	55
Comerciantes e empresários	49
Outros	43
Juízes e promotores	19

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Comitês.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

As respostas permitem supor que com a campanha da Ficha Limpa houve uma expansão significativa no número de Comitês, já que, entre os respondentes, apenas 36% foram criados antes do início da campanha da Ficha Limpa, ou seja,

antes de 2008, motivados seja pela campanha de coleta de assinaturas para a lei 9840, seja para a fiscalização da aplicação da lei.

A metade dos Comitês que responderam (51%) não possui sede ou local fixo para a realização de suas atividades; o restante possui ao menos uma sala fixa, mesmo que cedida. Alguns Comitês são sediados por entidades que já existiam e que incorporaram o trabalho proposto pelo MCCE, muitas delas sendo representações locais das entidades que integram o Comitê Nacional.

Quanto às atividades que realizam ou já realizaram desde sua criação, os Comitês citam, em primeiro lugar, a coleta de assinaturas para o projeto da Ficha Limpa (94%), seguido da fiscalização da aplicação da lei 9840 e de campanhas de conscientização da população (ambos com 79%). É curioso que 49% tenham respondido a realização de coleta de assinaturas para a Lei 9840, sendo que os Comitês foram criados, sobretudo, quando a lei já estava aprovada. Isso pode indicar, entretanto, que muitos dos membros que hoje constituem os Comitês são justamente aqueles que, mesmo sem essa denominação, já trabalhavam pela coleta de assinaturas a favor da lei da Compra de Votos. Na categoria “Outros” foram citados a edição mensal de um Jornal, passeatas, vigílias e cursos.

Tabela 5 – Atividades realizadas pelos Comitês.

<b>Atividades</b>	<b>% de Comitês que assinalaram a atividade</b>
Coleta de assinaturas Ficha Limpa	94
Fiscalização da lei 9840	79
Campanhas de conscientização	79
Acompanhamento da lei da Ficha Limpa	72
Palestras e seminários	68
Reuniões Periódicas	64
Coleta de assinaturas 9840	49
Outras atividades	21

Fonte: Pesquisa realizada junto aos Comitês.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Relatos dos respondentes trazem um pouco da origem, visão e dificuldades enfrentadas por esses Comitês:

[...] aqui [...] tudo começou com a Campanha da Fraternidade de 1996, Fraternidade e Política – Justiça e Paz se Abraçarão. Um pequeno grupo de aposentados passou a acompanhar os trabalhos dos Vereadores nas Sessões Plenárias. As primeiras divulgações de Relatórios nos meios de comunicação, aconteceram a partir do ano de 2000, porém os resultados não foram os esperados, pois não aconteceram mudanças de comportamento e nem ocorreu renovação quantitativa de Vereadores(as) após eleições. Isto causou um certo desânimo e percebe-se na maioria das pessoas uma vontade que aconteçam resultados imediatos. A maior dificuldade é conquistar voluntários que perseverem por longo período. Sem dúvida, foi um grande aprendizado e os poucos integrantes [...] que ainda se dispõe a participar de reuniões e/ou eventos relacionados à Política não Partidária, defendem a bandeira que O ELEITOR PRECISA IR ALÉM DO VOTO. Infelizmente, estamos perdendo a capacidade de indignarmo-nos, vejam a recém aprovação de aumento de salários dos Parlamentares.

Comitê criado em 1996, em município no estado do Paraná, atualmente com cinco participantes. (Grifos do autor)

A Criação do Comitê mostrou força para os mais pobres, pois que segundo alguns agora temos uma lei que nos ajuda e nos dá segurança de ser gente. Outra forma que vimos foi a proximidade com o Ministério Público; as pessoas passaram a saber que podem denunciar e receber retorno. Perdeu o medo do voto de cabresto, a cassação de dois candidatos mostrou a força do povo em denunciar [...]. A qualquer fato ocorrido as pessoas têm o comitê como referência e já encaminha denúncias.

Comitê criado em 2004, em município no estado de Minas Gerais, atualmente com 80 participantes.

Em alguns casos, os relatos demonstram a programação de uma agenda futura local de atividades, independentemente de uma programação que venha do Comitê Central:

Já mandamos um ofício à Juíza eleitoral [...] solicitando informações dos partidos políticos, sua composição e qualificação dos componentes para promover uma campanha [...] para que nas eleições de 2012 os candidatos não joguem santinhos nas ruas, pois na madrugada que antecede as eleições de 2010 constatamos diversos carros jogando papéis próximos aos colégios eleitorais, queremos promover essa conscientização e também queremos no dia da eleição de 2012

colocar um carro em cada colégio eleitoral para tentar intimidar candidatos de jogarem papéis nas ruas.

Comitê criado em 2009, em município do estado de São Paulo, composto atualmente por nove entidades.

Alguns participantes relatam que as maiores dificuldades dos Comitês estão na frustração em observar resultados mais imediatos do trabalho e a dificuldade de conseguir uma participação mais ampla de voluntários. Nesse quesito, como maior impedimento, são citados a descrença e o medo das pessoas em prejudicar parentes que dependem de emprego no setor público e até receio de coerção física. Em alguns Comitês menores, fica explícito o sinal de cansaço. Há relatos de dificuldade de divulgação do movimento na imprensa pelo fato da imprensa local ser controlada por políticos.

Nesse quesito, enxergar o resultado concreto do trabalho aparece como um fator motivacional importante para os Comitês:

Logo no primeiro ano de funcionamento do Comitê foram encaminhadas uma série de denúncias de corrupção e compra de votos por candidatos a vereador, inclusive foram cassados dois vereadores em nosso município. O Comitê foi bastante incisivo e atuante durante o período eleitoral e hoje percebe-se que a comunidade [...] está acreditando no que era improvável, ou seja, a inédita cassação de políticos corruptos em nosso município. Desta forma entende-se que o Comitê é um espaço muito importante para a conquista dos direitos sociais e para a moralização da sociedade.

Comitê criado em 2008, em município no estado do Rio Grande do Sul, atualmente com dez participantes.

A percepção geral das respostas é que os Comitês foram criados, sobretudo, a partir do incentivo das representações locais das instituições que integram o Comitê Nacional, mais do que por iniciativa de indivíduos sem conexão alguma com essas instituições. Isso pode reforçar a importância da capilaridade das entidades que integram o movimento, sobretudo da igreja católica, à qual 77% dos participantes estão vinculados.

Em matéria do dia 27 de setembro de 2009, intitulada “Trabalho anônimo para barrar os fichas-sujas” o jornal O Globo entrevistou três voluntários do movimento, entre eles duas professoras aposentadas e um servidor público. Apesar

de serem de cidades diferentes, esses voluntários tinham em comum o fato de serem ligados ao movimento católico e terem trabalhado também na coleta de assinaturas da lei 9840. Além disso, todos mantinham uma rotina de coleta de assinaturas para a campanha da Ficha Limpa.

### **4.3 A Lei da Ficha Limpa**

#### **4.3.1 Motivação e elaboração da proposta**

Com o MCCE e a Lei nº 9840 já consolidados, surgiu a idéia de criar uma nova campanha de iniciativa popular. A idéia da nova iniciativa surgiu quando Eurico Miranda, ex-presidente do Clube de Regatas Vasco da Gama, deputado federal eleito nas eleições de 1994 e 1998, tentou novamente se candidatar a deputado federal pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2006.

Quando era deputado, em 2001, Eurico Miranda chegou a sofrer um pedido de cassação por evasão de divisas e pesavam sobre ele diversas outras acusações, como falsificação de documentos, furto e lesão corporal. Em função dos nove processos que respondia na Justiça - oito deles penais e um por improbidade administrativa - o TRE-RJ havia negado a ele o registro de candidatura, alegando falta de condições morais para exercer um mandato. Eurico Miranda recorreu e teve sua candidatura confirmada pelo TSE, por quatro votos a três. O voto de desempate alegou a falta de sentença transitada em julgado que pudesse incriminar o político.

O julgamento do recurso dividiu o TSE. Entre os ministros que votaram contra o registro da candidatura, prevaleceu o entendimento de que os direitos coletivos (âmbito em que se inserem os direitos políticos) estavam acima dos individuais (onde se insere o princípio da não culpabilidade<sup>28</sup>). Do outro lado, os quatro ministros que votaram a favor do registro de candidatura, alegaram, sobretudo, o princípio da presunção da inocência, previsto no Art. 15, inciso III da Constituição de 1988<sup>29</sup>. Também foi citado o fato de a Lei Complementar nº 64/90, a

---

<sup>28</sup> CF 88, Art. 5º: “LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”;

<sup>29</sup> CF 88: “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: ... III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;”.

Lei das Inelegibilidades, não ter definido a tipicidade do fato que caracterize a inelegibilidade, de forma que não caberia ao Judiciário legislar sobre o vácuo deixado pelo Congresso.

Algumas pessoas haviam ficado inconformadas com a decisão, entre eles o então bispo auxiliar no Rio de Janeiro, Dom Dimas Lara Barbosa, atualmente secretário regional da CNBB. Foi ele o responsável por levar a idéia ao Comitê Nacional em Brasília, sugerindo que algo fosse feito para modificar a legislação para possibilitar a negativa de registro a esse tipo de candidato.

Na opinião de Francisco Whitaker (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 67), “[...] *não há dúvida de que a sociedade propôs a Lei da Ficha Limpa diante da incapacidade de suas instituições democráticas enfrentarem a deterioração causada pela corrupção*”.

A decisão de lançar o projeto teria sido tomada em uma reunião no Conselho Federal da OAB, em 10 de dezembro de 2007. A partir daí começou-se a pensar tecnicamente na construção do projeto de lei, contando novamente com o apoio de juristas. O projeto tinha como objetivo alterar a já existente Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 – a chamada Lei das Inelegibilidades – criada para regulamentar o § 9º do Art. 14 da Constituição Federal.

O projeto se mostrava oportuno uma vez que a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de sete de junho de 1994, alterou o § 9º do Art. 14, acrescentando ao texto que os casos de inelegibilidade teriam como fim, também, o de proteger “*a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato*”<sup>30</sup>. A Emenda, contudo, não foi seguida de uma revisão na Lei de Inelegibilidades para abarcar as novas finalidades, criando um vácuo na legislação, que impedia seu cumprimento.

Entre as falhas da legislação, no entendimento do movimento, estavam a imprecisão quanto ao que seja a moralidade considerada a vida pregressa, além de que só os condenados em definitivo ficavam impedidos de participar das eleições. Isso podia levar muitos anos, já que no Brasil o STF funciona como uma quarta instância, uma vez que enquanto for possível recorrer à Suprema Corte, os casos

---

<sup>30</sup> Art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988: “*Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*”. (grifo nosso)

não transitam em julgado. Diante da demora, alguns casos chegavam até a prescrever.

Quando o MCCE decidiu elaborar a proposta, já havia no Congresso outros onze projetos de lei de iniciativa parlamentar tramitando na Casa, com o objetivo de alterar a lei de inelegibilidades (Quadro Resumo no Apêndice B). O primeiro deles datava de 1993, sendo que seis desses haviam sido apresentados anteriormente ao início da idéia da campanha de iniciativa popular da Ficha Limpa.

Um deles, o projeto de lei complementar nº 203/04, de autoria do deputado federal Chico Alencar (então do PT-RJ) e do então deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), trazia na sua exposição de motivos dados publicados com base em um caso concreto:

Levantamento do jornal O GLOBO de 5/9/2004, dando conta de que 20% dos candidatos às eleições municipais do Rio de Janeiro (40% na Baixada Fluminense!) respondem a processos, alguns por crimes graves, como homicídio e tráfico de drogas, sensibilizou a opinião pública, que passou a exigir uma tomada de posição, do Judiciário e do Legislativo, no sentido de pôr termo a essa situação esdrúxula. Ante o fato, o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (TRE-RJ), Desembargador Marcus Faver, alegando que a Constituição estabelecia o princípio da moralidade como requisito à candidatura, anunciou que impugnaria todos os candidatos que estivessem respondendo a processos criminais e que divulgaria a lista com os seus nomes.

Como o Direito brasileiro, corretamente, consagra a presunção de inocência até prova em contrário, ou seja, até que o indiciado seja declarado definitivamente culpado, anunciou-se que os candidatos, valendo-se do fato de que sobre eles não pesava sentença transitada em julgado, recorreriam aos Tribunais Superiores para revogarem a hipotética decisão do TRE-RJ. Com isso, poderiam permanecer na disputa e, pior, vitoriosos no pleito, ganhariam imunidade e foro privilegiado, já que a Lei garante esse benefício aos que têm mandato.

A polêmica surgida não produziu unanimidade nem consenso entre os juízes do TRE-RJ sobre a tese defendida pelo Presidente daquela corte. Por outro lado, ministros do Tribunal Superior Eleitoral também levantaram óbices à anunciada iniciativa do Desembargador Marcus Faver, o que provocou um recuo, tendo o Presidente do TRE fluminense divulgado uma lista com somente três candidatos impugnados por processos criminais. E desistiu de divulgar os demais nomes, responsabilizando os partidos políticos pelo lançamento de candidatos processados criminalmente. E exortando o



Legislativo a estabelecer novas e necessárias vedações, que, obviamente, não são penas criminais.

Todos esses projetos de lei de iniciativa parlamentar estavam parados no Congresso. A proposta original elaborada pelo MCCE propunha o impedimento do registro de candidatura para políticos nos seguintes casos: (1) aqueles com condenação em primeira ou única instância em virtude de crimes graves como racismo, homicídio, estupro, tráfico de drogas e desvio de verbas públicas; (2) políticos com foro privilegiado com denúncia por crimes graves recebida por um tribunal, já que, segundo a Constituição, na maioria dos casos o processo criminal pode ser suspenso por simples decisão do poder legislativo e do fato de que nesses casos a denúncia é recebida por um colegiado composto por desembargadores ou ministros, magistrados experientes e que decidem em conjunto sobre a existência de prova da existência do crime e de indícios que demonstrem ser o acusado o provável autor do delito; (3) parlamentares que renunciaram ao cargo para evitar abertura de processo por quebra de decoro ou por desrespeito à Constituição para fugir de possíveis punições; e (4) pessoas condenadas em representações por compra de votos ou uso eleitoral da máquina administrativa.

O projeto de lei propunha ainda estender o período de impedimento da candidatura, que passaria de três para oito anos (mais o cumprimento da pena) e tornar mais rápido os processos judiciais sobre abuso de poder nas eleições, fazendo com que as decisões fossem executadas imediatamente, mesmo que ainda houvessem recursos.

O projeto de iniciativa popular foi então apresentado na Assembléia Geral da CNBB, em 2008, que desta vez o aprovou por unanimidade. De acordo com um dos entrevistados, Francisco Whitaker, os bispos estavam muito mais dentro da temática, uma vez que a Lei nº 9840 já era uma prática dentro das dioceses. O apoio unânime da CNBB teria dado, ainda na opinião do entrevistado, uma retaguarda muito grande para iniciar a coleta de assinaturas.

### **4.3.2 A campanha de coleta de assinaturas**

Nos mesmos moldes da campanha de 1998/1999, ou seja, em igrejas em horário de missa, universidades, em barraquinhas em locais de grande circulação, o MCCE, por meio de seus Comitês voluntários e entidades apoiadoras, começou a coletar assinaturas, o que levaria no total um ano e meio até alcançar 1,3 milhão de assinaturas agora necessárias (o correspondente a 1% do eleitorado nacional à época).

Novamente, o objetivo da coleta era também debater o tema com a sociedade. Assim, folhetos explicativos orientavam os Comitês a organizar reuniões para conversar com a população sobre o projeto de lei e a importância da participação da população para fortalecer a democracia.

Nesta campanha, entretanto, havia uma grande novidade em relação à da Lei da Compra de Votos, que era a internet. Este foi um fator facilitador do ponto de vista da comunicação. Os próprios formulários para coleta das assinaturas podiam ser “baixados” pela internet e impressos por qualquer um, sem necessidade de imprimir e mandar pelo correio, um trabalho que tinha sido muito difícil na lei anterior.

Ainda assim, em agosto de 2008, oito meses após o início da coleta, o MCCE tinha somente cerca de 7,5% das assinaturas necessárias, mas o movimento prosseguiu. Em maio de 2009 contabilizavam 54% das assinaturas.

Ao contrário da iniciativa anterior, a campanha pela Ficha Limpa encontrou muito mais dificuldades, até mesmo na busca de adesão dos signatários. Embora alguns juristas conceituados como Aristides Junqueira, Celso Antonio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato, Hélio Bicudo e outros, tivessem declarado a constitucionalidade do projeto, houve muita polêmica em torno da questão da presunção de inocência e do trânsito em julgado. A própria OAB, uma das principais apoiadoras da Lei, não era favorável à condenação em primeira instância já tornar inelegível um candidato, como estava na proposta original, mas aceitou apoiá-la, considerando que a questão seria debatida no Congresso. Outros juristas importantes como Dalmo de Abreu Dallari, também se mostraram, ao menos inicialmente, contrários à lei em função da questão da presunção de inocência. Além disso, muitos movimentos sociais, receosos de que uma onda de criminalização de suas ações pudesse tornar seus líderes inelegíveis, foram contra a iniciativa.

Entre a população, havia as dificuldades de coleta já vivenciadas na campanha anterior, como o fato de que boa parte das pessoas não costuma carregar o título de eleitor consigo. Muitas vezes, isso levava os voluntários a assumir um trabalho dobrado, de anotar o número de telefone dessas pessoas para ligar depois, ou de anotar a data de aniversário e nome da mãe, para obter o número do título no site do TSE.

Um problema mais sério era o medo, em determinadas localidades, de assinar um projeto que desafiava políticos tradicionais em poder. Assunção e Assunção (2010, p. 23) mencionam o caso de um padre no interior do Maranhão que não estava conseguindo assinaturas porque os eleitores tinham medo de represálias do prefeito, conhecido por ser uma pessoa violenta e que já tinha condenações criminais. Nas favelas do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, o medo também dificultava a coleta.

Outra dificuldade era mesmo a falta de consenso sobre o projeto. Ao mesmo tempo em que muitos elogiavam e agradeciam os voluntários do movimento por estarem “fazendo alguma coisa” para mudar a realidade política brasileira, outros, como um advogado que abordou coletores no Conjunto Nacional em São Paulo, dizia que a lei era um “absurdo”, “fascista”. Um dos Comitês que respondeu à pesquisa eletrônica fornece evidências nesse sentido:

Tivemos muita dificuldade para convencer as pessoas e entidades de que este projeto tinha a credibilidade necessária, de que não era um fazer por fazer e que esta ação redundaria num projeto de lei de iniciativa popular. As pessoas alegavam que este projeto não levava em conta a presunção de inocência dos candidatos e esta idéia vigorou na maior parte dos ambientes em que estivemos. A campanha iniciou com uma insegurança no seu enunciado e isto nos fez vacilar, no início do trabalho, dificultando a articulação.

Comitê Local no estado de Rio Grande do Sul, criado em 2004, atualmente com 13 membros.

Esse tipo de desafio não havia ocorrido na primeira lei. Ainda, um mal entendido no processo de coleta de assinaturas teve que ser desfeito. Conforme relata Whitaker (2011), um dos membros do MCCE, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) havia divulgado uma lista, chamada de lista da “ficha suja”, de políticos brasileiros com processo na Justiça. A AMB dava conta, nas eleições

municipais de 2008, de que 26, dos 350 candidatos a prefeito e vice-prefeito nas 26 capitais respondiam a alguma ação penal ou de improbidade administrativa (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 26). A AMB chegou a entrar com uma ação no STF para pedir a divulgação da lista, mas foi derrotada no Supremo por nove votos a dois. Isso fez com que, de um lado, políticos eleitos se colocassem contra a iniciativa popular, considerando-a injusta e, de outro, que eleitores acreditassem que o projeto de iniciativa popular impediria a candidatura de muitos bons políticos. Para acabar com o mal entendido o MCCE teve que esclarecer que o projeto considerava condenações, e não processos abertos.

Na visão de ambos os membros do MCCE entrevistados, outra razão da dificuldade é que a mídia não havia abraçado a proposta, ao menos não na fase de coleta de assinaturas, como ocorreu com a Lei 9840. Isso é atribuído à ausência de um incidente como o do caso da “Máfia dos Fiscais” na Câmara de São Paulo, noticiado pela Rede Globo, que despertasse maior interesse por parte da imprensa.

Aos poucos, entretanto, foram se criando argumentos favoráveis à lei. Com relação à presunção de inocência (Art. 5º, LVII da CF 88), por exemplo, o MCCE, apoiado por juristas, defendia ser este princípio válido para o direito penal, não para o eleitoral. O argumento era o de que o objetivo não era antecipar a culpa, mas impedir provisoriamente a candidatura por precaução, privilegiando o interesse público ao interesse particular.

Além do que, trava-se de acrescentar mais um critério de elegibilidade a muitos outros já existentes, entre eles o impedimento a candidatos por laços de matrimônio ou consangüíneos, ter domicílio eleitoral um ano antes das eleições, considerados, aliás, não como pena, mas como medidas preventivas.

Outro ponto que o movimento tentava esclarecer era a diferença entre critérios de inelegibilidade e privação dos direitos políticos (Art. 15, III da CF 88), uma vez que o primeiro é menor que o segundo. Uma pessoa pode não ter o direito de ser votado, em função de condutas prévias, porém não está privado de votar, ou de propor ação popular, nem de desempenhar função ou cargo público, nem de compor partido político.

Além do convencimento ao longo do tempo, um episódio que, na opinião do coordenador do MCCE em Guarulhos (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 27), teria contribuído neste caso foi aquele em que o deputado Sérgio Moraes (PDT-RS)

disse estar “se lixando” para a opinião pública, ao defender o arquivamento de uma denúncia no Conselho de Ética contra o deputado Edmar Moreira (PR-MG), conhecido como o Deputado do Castelo, então acusado de usar a verba indenizatória com suas empresas de segurança.

Ainda assim, ao contrário da lei anterior, a imprensa não havia se interessado muito pelo caso durante a coleta. Apenas no final, quando a campanha já tinha cerca de 1 milhão de assinaturas, é que a mídia começou a divulgar um pouco mais, embora só tenha apoiado mesmo a iniciativa a partir do momento em que esta foi entregue ao Congresso.

Em agosto de 2009, o movimento imprimiu novo fôlego lançando uma campanha para buscar as 300 mil assinaturas restantes em 30 dias. A campanha teve sucesso. Depois de um ano e meio de coleta, o MCCE conseguiu novamente angariar as subscrições necessárias, reunindo as mais de 1,3 milhão de assinaturas até a data de sua submissão ao Congresso. Mesmo depois de sua entrega à Câmara dos Deputados, no dia 29 de setembro de 2009, o projeto continuou recebendo assinaturas, de forma que até nove de dezembro de 2009 havia 1.516.489 subscritos<sup>31</sup>.

É interessante destacar, para efeito de comparação, que o deputado federal nominalmente mais votado nas eleições de 2010, Francisco Everardo Oliveira Silva (PR), obteve pouco mais de 1,3 milhão de votos.

### **4.3.3 A tramitação no Congresso Nacional**

O projeto de lei da Ficha Limpa foi entregue na Câmara no dia 29 de setembro de 2009; exatamente o dia em que se comemorava o aniversário de dez anos da aprovação da Lei nº 9840. Houve um ato comemorativo da lei no Senado, pela manhã, e um no TSE à noite. Às 11h da manhã foi feita a entrega do novo projeto à Câmara dos Deputados<sup>32</sup>. Muitos deputados se prontificaram em assinar o projeto, já que era conhecida a impossibilidade de tramitar como de iniciativa

---

<sup>31</sup> Minas Gerais foi o estado que mais contribuiu em número de assinaturas para o projeto, com mais de 317 mil, seguido de São Paulo, com cerca de 213 mil e do Paraná, com quase 183 mil. Entre os estados que menos recolheram assinaturas estão Roraima, Acre e Sergipe.

<sup>32</sup> O presidente da Câmara, coincidentemente, era o mesmo de 10 anos atrás, o deputado federal Michel Temer.

popular, em função da inviabilidade de conferir as assinaturas. Às 13h, o movimento fez uma reunião numa das salas do Congresso, com um grupo de deputados, e o projeto foi assinado por 33<sup>33</sup> parlamentares, organizados em ordem alfabética e de partidos variados. No final da tarde o projeto foi protocolado na Mesa, recebendo o número 518/2009. A mídia noticiou a entrega.

Apesar da facilidade da entrega, imediatamente iniciaram-se as dificuldades para a tramitação. O deputado José Genoíno (PT), que havia sido um dos grandes defensores da Lei nº 9840, fez um discurso inflamado logo que o projeto deu entrada na Câmara, alegando que era fascista e que feria a presunção de inocência. Quanto a esse fato, os entrevistados consideram que possivelmente havia também o receio de ser futuramente barrado, em função dos processos em andamento relativos ao “mensalão”.

O deputado Antonio Biscaia, em entrevista para este trabalho, relata que, ao terminar a solenidade de entrega, na reunião na sala ao lado, “... *mais uma vez a questão foi colocada para o movimento de combate à corrupção eleitoral: vai ter dificuldade, o próprio secretário da Mesa disse a mesma coisa*”. Para ele, as principais dificuldades residiam no fato de que:

Naquela Casa lá você tem de tudo. É o reflexo da sociedade brasileira. Você tem pessoas de bem e você tem pessoas comprometidas com condutas ilícitas de toda natureza. [...] E tem aqueles que resistem a mudar qualquer regra que de alguma maneira possa atingi-los. Eles pensam assim: se eu cheguei aqui e fui eleito, eu não vou alterar nada que de alguma forma possa vir a prejudicar a minha reeleição. Então esses eram os resistentes.

Assim, tanto parlamentares dos partidos governistas como da oposição se manifestavam contra. O fato é que a aprovação da lei de iniciativa popular significaria para alguns o afastamento da vida política nas eleições seguintes. Para Antonio Biscaia, na entrevista:

---

<sup>33</sup> Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ), Arnaldo Jardim (PPS/SP), Camilo Cola (PMDB/ES), Carlos Sampaio (PSDB/SP), Celso Maldaner (PMDB/SC), Chico Alencar (PSOL/RJ), Domingos Dutra (PT/MA), Dr. Rosinha (PT/PR), Duarte Nogueira (PSDB/SP), Fátima Bezerra (PT/RN), Felipe Maia (DEM/RN), Fernando Chiarelli (PDT/SP), Fernando Coruja (PPS/SC), Fernando Ferro (PT/PE), Hugo Leal (PSC/RJ), Humberto Souto (PPS/MG), Ivan Valente (PSOL/SP), Já Moraes (PCdoB/MG), Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), Luiz Couto (PT/PB), Manato (PDT/ES), Marcelo Ortiz (PV/SP), Mendonça Prado (DEM/SE), Miro Teixeira (PDT/RJ), Odair Cunha (PT/MG), Osmar Serraglio (PMDB/PR), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Rafael Guerra (PSDB/MG), Rita Camata (PMDB/ES), Rodovalho (DEM/DF), Vieira da Cunha (PDT/RS), Washington Luiz (PT/MA), Zenaldo Coutinho (PSDB/PA). Não assinaram a proposta o PP, PSB, PTB, PR, PRB, PTC, PMN, PHS e PTdoB.

Você percebe claramente que, primeiro aquele ato público que houve lá foi pra dar uma satisfação à opinião pública que ninguém pode ser contra uma proposta que quer excluir da vida pública quem registra antecedentes, ou que tenha renunciado ao mandato, aquelas hipóteses lá, mas, nos bastidores, já se tinha conhecimento das grandes dificuldades de aprovação.

Mas o projeto também contava com o apoio de um grupo de parlamentares, alguns deles até tendo sido autores de outros projetos no mesmo sentido, além do que o projeto também era uma oportunidade para colher dividendos políticos. Ao comentar um episódio de corrupção ocorrido em seu partido, Índio da Costa, em entrevista para este trabalho, coloca:

A gente queria dar uma demonstração política clara de que, olha ... a gente tá trabalhando pela ética, a gente não tá trabalhando pela bandidagem. E o ficha limpa foi uma oportunidade política para isso. Eu já tinha apresentado o projeto. De repente tem uma sociedade mobilizada, um grupo da sociedade mobilizado querendo aprovar aquele projeto, então eu investi no Ficha Limpa.

Ainda assim, quase um mês depois de entregue, o projeto continuava sem relator. O Presidente da Câmara, o deputado Michel Temer, não escondia a rejeição existente na casa com relação ao projeto. De acordo com dados divulgados pelo site Congresso em Foco em junho de 2009, havia, na época, 152 parlamentares com pendências na Justiça, sendo o primeiro colocado o PMDB, com 32 (25 deputados e sete senadores), seguido do DEM, com 22 e do PSDB, com 17 parlamentares.

Desde então, os deputados já colocavam com clareza ao movimento que se fosse mantida a simples condenação em primeira instância como critério para a inelegibilidade, a proposta nem seria discutida.

Neste projeto, diferentemente do anterior, o movimento considerava que não havia data limite para a aprovação da lei, já que a própria Lei Complementar 64/90, vigorou logo depois de aprovada, uma vez que não modificava o processo eleitoral em si. Porém, para que valesse já nas eleições de 2010, seria necessário aprová-lo antes das Convenções dos partidos.

Também diferentemente da lei anterior, a Lei da Ficha Limpa não tinha o apelo pelo qual negar-se a aprovar a lei significaria uma declaração de intenção de comprar votos. Havia uma série de argumentos jurídicos que podiam ser defendidos contra a lei, assim como o temor de que a lei fosse usada para criminalizar os partidos de esquerda ligados a movimentos sociais.

Sobretudo, a lei propunha uma mudança institucional que teria que ser aprovada justamente por aqueles que poderiam ser prejudicados por ela em eleições futuras. Todos esses fatores emperravam a tramitação do projeto.

Em dezembro de 2009 mais 300 mil assinaturas foram entregues à Câmara, totalizando 1,6 milhão de signatários. Não havia, entretanto, acordo entre os líderes para votar a proposta. Estes decidiram priorizar a votação de projetos relacionados à camada do pré-sal, deixando o Ficha Limpa para depois do recesso de fim de ano, em fevereiro de 2010.

Apesar disso, a pressão não esmoreceu. Optou-se por outra estratégia de ação, agindo sobre as bases dos deputados, pedindo aos seus eleitores que os questionassem por e-mail sobre sua posição em relação ao Ficha Limpa.

Para o entrevistado Luciano Santos, era difícil, entretanto, saber exatamente como cada parlamentar se posicionaria diante de uma votação do projeto em plenário, já que alguns dos que se diziam ferrenhamente contra nos bastidores, se declaravam favoráveis publicamente.

No retorno do recesso, o MCCE foi surpreendido pela criação de um Grupo de Trabalho informal, não previsto no Regimento Interno da Casa, que deveria elaborar um substitutivo englobando os demais projetos em torno do assunto que já tramitavam na Câmara. O grupo foi presidido pelo deputado Miguel Martini (PHS-MG) e teve relatoria do deputado Índio da Costa (DEM-RJ).

O Grupo teria que apresentar um substitutivo até o dia 17 de março. Uma audiência Pública foi convocada para ouvir a sociedade sobre o projeto. Reuniões com técnicos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do STF e da Procuradoria-Geral da República foram realizadas para afastar eventuais imperfeições técnicas do texto.

Ao final, o substitutivo apresentado surpreendeu positivamente. Havia o temor de que a criação do grupo se tratasse de uma manobra para descaracterizar o projeto vindo da sociedade, porém o substitutivo foi considerado pelo movimento ainda melhor que a proposta original. Entre outras coisas, o substitutivo solucionou a



questão da condenação em primeira instância, estabelecendo que fossem consideradas as condenações decididas por um colégio de juízes, seja em primeira ou segunda instância.

O projeto começou então a tramitar, mas o Presidente da Casa reiterava a dificuldade de levar o projeto à diante: *“Há resistências. Já estou levando ao plenário, enfrentando resistências, para não paralisar o projeto”* (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 30).

O MCCE, novamente, marcou presença constante no Congresso para pressionar pela aprovação, assim como havia feito com a Lei nº 9840, mas dessa vez, enfrentando muito mais resistências e um processo muito mais longo até a aprovação. Ficou conhecida a afirmação feita por um parlamentar ao coordenador político do MCCE de que era mais fácil fazer uma vaca voar do que aprovar a lei.

Uma das medidas tomadas pelo movimento foi a realização de um mapeamento dos parlamentares favoráveis ao projeto, divulgando os resultados em seu site, o que era também uma sinalização de que o movimento acompanharia de perto a votação, de forma que os parlamentares se sentissem compelidos a votar a favor. A mídia, na ocasião, já cobria atentamente a tramitação do projeto, o que era outro fator importante de pressão.

Um grande debate se instaurou na sociedade, principalmente em torno da questão da presunção de inocência, e aos poucos foram se criando argumentos em defesa da lei. Um dos juristas conceituados, Dalmo Dallari, que havia sido contra a lei inicialmente, em função justamente desse aspecto, acabou revendo sua opinião e passou a aprovar e defender o projeto. A nova posição de Dalmo Dallari influenciaria até o voto do ministro Ricardo Lewandowski, presidente do TSE, que citou seu ex-professor quando defendeu a lei no TSE.

Outro apoio importante recebido pelo movimento foi o da ONG Avaaz, especializada em mobilização pela internet. A ONG criou uma petição online para coletar assinaturas virtuais de apoiadores, atingindo cerca de 400 mil pessoas, que, somadas aos 1,6 milhão de signatários da lei, totalizava 2 milhões de apoiadores<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cabe ressaltar, entretanto, que é provável que parte dos apoiadores da petição online também tenha assinado a iniciativa popular de lei, de forma que o número total de apoios possa ser menor. A respeito desses números, é importante relatar também que valores diferentes foram citados nos documentos pesquisados. Os números que foram adotados no trabalho são aqueles citados com maior frequência e clareza, de forma que pareceram ser os mais confiáveis.

Através de um mecanismo de alerta, as pessoas podiam ainda avisar outras pessoas da existência da lei e da petição, de forma que a ONG contabiliza que a campanha foi disseminada para mais de 1,6 milhão de pessoas, apenas através dessa ferramenta (TANAKA, 2011).

A repercussão da campanha na internet também podia ser medida pelo Twitter. O *hashtag* (espécie de etiqueta para postagens sobre o mesmo assunto) “#fichalimpa” foi “*top trending topic*” (assunto mais postado) durante uma semana na rede social.

No dia sete de abril o projeto foi discutido em Plenário e foram apresentados 28 destaques (emendas), sendo que a emenda nº 21 tratava-se do substitutivo elaborado pelo deputado Índio da Costa (DEM-RJ) no âmbito do Grupo de Trabalho “Ficha Limpa”. As demais emendas abordavam desde a ampliação das hipóteses de inelegibilidade, até a manutenção do trânsito em julgado de sentença judicial condenatória para sua caracterização, o que era exatamente o oposto ao proposto pelo MCCE e signatários do projeto de iniciativa popular. Outras propostas eram a de criação do efeito suspensivo contra decisão que caracterize inelegibilidade, redução do prazo de impedimento para cinco anos e a não aplicabilidade da lei a fatos ocorridos anteriormente à sua publicação.

O MCCE tentou conseguir um pedido de urgência urgentíssima para tramitar o projeto, mas o pedido foi negado pelos partidos da base governista. Eles alegavam que o projeto deveria passar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Isso foi entendido como uma possível manobra para prejudicar o andamento do projeto. Luciano Santos, um dos entrevistados para este trabalho, relata essa preocupação com os meandros da tramitação no Congresso e o receio de que as decisões em Comissão não permitissem uma responsabilização precisa dos candidatos pelas alterações realizadas:

[...] era difícil exatamente por isso, porque você não sabe qual vai ser o posicionamento e tem outras questões que são regimentais, por exemplo: se eles conseguem o adiamento, não tem nome, foram eles que conseguiram, um deputado apresentou a emenda e todos aprovaram e aí vai para a Comissão de Constituição e Justiça. Chega à Comissão de Constituição e Justiça eles podiam mutilar o projeto, fazer emendas, várias e mudar, então é difícil você ter esse mapeamento, porque você não sabe esses procedimentos regimentais que podem mudar tudo, de repente muda tudo, [...]

então esses cuidados ... é muito difícil, porque são os meandros do funcionamento do Legislativo e que eles têm muita experiência, só fazem isso.

O MCCE fez, então, um acordo com os governistas de que a CCJC teria um mês para se posicionar, sendo que, depois, com ou sem parecer, o projeto iria a plenário e seria dada a urgência urgentíssima. Partiu-se, aí, para a pressão sobre os membros da CCJC.

Um novo alerta foi enviado aos assinantes da petição online da Avaaz pedindo para que eles enviassem mensagens e ligassem aos deputados que compõem a Comissão pedindo que não fosse aprovada nenhuma alteração no texto. Somente através da ferramenta disponível no site foram enviadas mais de 40 mil mensagens.

Paralelamente já se iniciavam as conversações com o Senado, para evitar novas emendas na outra casa. Em uma reunião com um grupo de senadores<sup>35</sup>, o MCCE obteve o comprometimento de apoiar e ajudar na aprovação do projeto sem emendas.

A ida do projeto à CCJC foi tensa porque, entre outras coisas, ela abordaria sua constitucionalidade. Além disso, inicialmente foi designado para a relatoria o deputado Jaime Martins (PR-MG), que estava nos Estados Unidos. Isso foi entendido como uma manobra para atrasar o projeto. Diante dos protestos do movimento, falou-se em outra possibilidade que era a de formar uma relatoria com as lideranças dos partidos, o que foi totalmente rejeitado com receio de que o projeto fosse mutilado sem que ninguém respondesse individualmente. Por fim, com grande pressão exercida sobre a Presidência da Casa, nomeou-se o deputado José Eduardo Martins Cardozo, então secretário-geral do PT.

Ao final, depois de analisar o projeto e as 28 emendas propostas, a CCJC apresentou um projeto substitutivo que, apesar de algumas flexibilizações, novamente surpreendeu o movimento. O novo projeto, que teve a aprovação do MCCE, havia conseguido eliminar mais pontos de resistência, sem prejudicar sua finalidade.

---

<sup>35</sup> José Nery (PSOL-PA), Eduardo Suplicy (PT-SP), Sheryis Silhessarenko (PT-MT), Antonio Carlos Valadares (PSB-SE), Pedro Simon (PMDB-SP), Augusto Botelho (sem partido-RR) e Jefferson Praia (PDT-AM).

Em seu parecer, o relator da CCJC argumentava em favor da constitucionalidade do projeto, entendendo que este não feria o princípio da presunção de inocência previsto no Art. 5º da Constituição de 1988:

[...] acreditamos que ao aludido princípio da presunção de inocência não se pode dar interpretação ampliativa capaz de abranger toda e qualquer situação restritiva de direitos decorrente de ato jurisdicional. Seu âmbito de aplicação deve ser circunscrito exclusivamente ao processo penal, como, aliás, resulta diretamente da interpretação literal do dispositivo constitucional que o agasalha.

[...]

Não há, pois, a nosso ver, por parte da iniciativa legislativa sub examine, qualquer violação a princípios ou normas de ordem material da Constituição de 1988. Nessa proposição, cuida-se apenas de disciplinar os efeitos imediatos de certas sentenças judiciais, não no plano do processo penal ou no campo da imputação de sanções próprias do Direito Penal, mas apenas no âmbito dos requisitos de elegibilidade do cidadão.

Esclarecia ainda que a Subemenda Substitutiva Global elaborada no âmbito da CCJC, que teve como base o trabalho feito pelo Grupo de Trabalho “Ficha Limpa” (emenda nº 21), procurava alcançar um equilíbrio entre a legítima demanda por moralidade no exercício da função pública e o direito de defesa, afastando o risco de o projeto vir a favorecer injustiças:

Afirma-se a iniciativa legislativa em apreço em face de duas perspectivas de interesses sociais legítimos aparentemente antagônicos. De um lado, coloca-se o interesse da sociedade em afastar do exercício de mandatos populares aqueles que, a priori, parecem não possuir, pela sua vida pregressa, condições de poder honrar com a sua atuação o exercício das nobres e elevadas funções que são constitucionalmente acometidas aos agentes políticos. A morosidade do nosso sistema judiciário, as incríveis peripécias processuais que podem ser realizadas por hábeis e competentes advogados no retardamento das decisões finais em processos judiciais, legitimam, no mérito, a intenção de que sentenças ainda não transitadas em julgado possam determinar, de plano, o afastamento da vida pública daqueles que por elas, em certos casos, foram condenados.

De outro lado, todavia, coloca-se o interesse da sociedade em reconhecer que o devido processo legal é uma construção histórica da civilização humana e uma conquista própria dos

Estados de Direito. É sabido que o julgamento feito ao sabor das paixões, sem oportunidade de defesa e de reexame por outros julgadores diferentes daqueles que proferiram a primeira decisão, pode ser fonte de arbítrios e de injustiças. [...] De fato, o Poder Judiciário, como toda instituição do Estado, é constituído por homens e mulheres falíveis e não por deuses que nunca erram ou que nunca estão sujeitos à parcialidade ditada pelas influências das paixões de um momento ou às vezes, às próprias influências maléficas do poder político ou econômico. Exatamente por isso, a ciência jurídica dos povos, a história do direito, concebeu a possibilidade do reexame das decisões judiciais como uma faculdade que integra o próprio conceito do direito à ampla defesa. [...]

O principal desafio na elaboração deste projeto não está, portanto, no assumir acrítico e apaixonado de um dos lados destes dois campos de interesses antagônicos que se entrechocam, incendiando paixões e inflamando argumentos. Está na busca do equilíbrio, no reconhecimento da legitimidade dos dois campos valorativos que propulsionam o agir e o argumentar dos que se antagonizam em torno desta proposta.

Assim, a Subemenda Substitutiva Global apresentada trouxe como principais alterações a ampliação e melhor adequação técnica das hipóteses de inelegibilidade, garantindo-se sua adequação ao espírito do projeto original, assim como o aprimoramento da questão processual, adotando a sugestão da Emenda de Plenário nº 1 do deputado Fernando Ferro (PT-PE), que propunha a atribuição de efeito suspensivo aos recursos interpostos contra as decisões que venham a atribuir a condição de inelegibilidade, fixando, porém, que os casos em que o efeito suspensivo for concedido, deverão ser julgados em regime de prioridade, acelerando, portanto, o julgamento em caráter definitivo. Do contrário, o recorrente pode permanecer inelegível enquanto espera o decurso normal de seu processo.

Ainda na CCJC, chegou a haver um pedido de vistas, mas com o vencimento do prazo estabelecido no acordo com os líderes, o MCCE protestou e o projeto foi encaminhado ao Plenário mesmo sem a aprovação do substitutivo pela Comissão. O acordo de dar urgência urgentíssima foi cumprido pelos partidos governistas.

No dia quatro de maio a matéria começou a ser votada em plenário. A primeira votação, entretanto, era justamente a de um pedido de adiamento da votação da matéria, proposta por deputados do PMDB, PP, PTB e PR.

O MCCE, que já tinha tomado conhecimento dessa movimentação durante o dia, pediu para os membros do movimento nos estados acessarem os deputados desses partidos para que não houvesse obstrução da votação. Um dos que recebeu uma ligação do bispo de Goiás foi o deputado Sandro Mabel (PR-GO). Com a ajuda dos deputados apoiadores da proposta, o movimento também tentou dialogar com os deputados contrários. O grupo que requeria o adiamento pedia a compreensão do movimento alegando que o adiamento seria de apenas um dia. Havia uma informação, no entanto, de que eles pretendiam levar o projeto de volta à CCJC para lá fazer algumas alterações. O MCCE argumentava que a discussão poderia ocorrer em plenário e que não aceitava mais alterações no projeto. A reação do deputado Sandro Mabel surpreendeu os integrantes do movimento. Ele teria dito que ali quem mandava era deputado, e que não caiba ao movimento dizer se aceitava ou não mudança ao projeto (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 53). O movimento tornou-se ainda mais firme em exigir que o projeto fosse à plenário, ameaçando tirar o apoio à proposta se houvesse a tentativa de realizar mais alterações.

O MCCE também estava atento ao risco de esvaziamento do plenário para que não houvesse quorum para a votação. A estratégia utilizada foi então de divulgar na imprensa que as abstenções seriam consideradas pelo movimento como voto contrário.

As pessoas do movimento que estavam lá naquele dia conseguiram autorização então para entrar no plenário. Quando a votação do Ficha Limpa estava para começar, depois de já terem sido discutidos os demais assuntos da pauta, começou a haver um esvaziamento do plenário. O próprio Presidente da Câmara saiu, pois tinha um jantar com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Ainda assim, a votação continuou.

O primeiro item a ser votado era justamente o requerimento de adiamento, que foi derrubado por 289 votos a 14. Os debates foram iniciados e 26 deputados se inscreveram para falar. Desses, quatro eram contrários à aprovação da lei.

Seja pelos discursos, pela vitória em derrubar o adiamento, pelo quorum suficiente, o fato é que o movimento percebia um cenário muito favorável a aprovação do projeto. Tanto que muitos deputados que haviam deixado o

Congresso começaram a retornar à Câmara, com receio de perder a votação. O próprio Presidente Michel Temer, ao ser avisado que a votação ocorreria, voltou do compromisso com a ministra para não perder a oportunidade de presidir a sessão. Líderes chegaram a pedir ao Presidente que não encerrasse a votação para que mais deputados pudessem retornar à Câmara e registrar seus votos.

Foi então aprovada a Subemenda Substitutiva Global oferecida pelo relator da CCJC, por 388 votos favoráveis contra um, num total de 389 votantes, sendo que o único deputado que votou contrariamente, Marcelo Melo (PMDB-GO) disse ter apertado o botão errado na votação, sendo, pois, favorável ao Ficha Limpa<sup>36</sup>.

Faltava, entretanto, votar os destaques para se chegar ao texto final. No dia seguinte, três delas foram apreciadas e derrubadas. A votação das emendas só seria retomada em onze de maio, quando todas foram derrubadas. Algumas delas, caso fossem aprovadas, colocavam inteiramente em risco o espírito da lei proposta pelo movimento.

A redação final do projeto foi aprovada com votação de 412 presentes, com três abstenções. O substitutivo elaborado no âmbito da CCJC passou sem alterações para o Senado, como a redação final.

Antonio Biscaia, um dos deputados entrevistados, ao explicar em sua opinião qual o motivo daqueles que seriam diretamente prejudicados pela lei terem votado favoravelmente a lei, esclarece:

Alguns tinham a expectativa de que o Supremo declarasse a inconstitucionalidade. Primeiro, havia uma parcela considerável ... tudo bem, apelo popular, tinha aquela mobilização, vou votar a favor, mas essa lei não será aplicada de imediato, não será aplicada para 2010 [...] vai ser lá pra 2014. Até lá tem muita água embaixo da ponte. Até lá nós vamos apresentar uma outra alterando, revertendo, até lá .. entendeu? Naquele momento, é possível que alguns tenham votado pela pressão, por ser ano eleitoral e por achar que ela não subsistiria ao final de contas.

A proposta chegou ao Senado no mesmo dia, sob a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 58 de 2010. O MCCE já havia preparado o

---

<sup>36</sup> O deputado chegou a publicar uma nota de esclarecimento em sua página na internet, se desculpando pelo fato: [http://www.deputadomarcelomelo.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=536&Itemid=35](http://www.deputadomarcelomelo.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=536&Itemid=35)

terreno para que o projeto tramitasse com facilidade. O Presidente da Casa, senador José Sarney (PMDB-AP), iria propor a votação em regime de urgência, porém, Romero Jucá (PMDB-RR), líder do governo, disse que o Senado precisava se debruçar com mais tempo sobre a matéria, já que ela mexia com o futuro de cada parlamentar. Contrariamente à mobilização que havia no Senado para aprovar rapidamente o projeto, Jucá chegou a dizer que o projeto, por não ser do governo, mas da sociedade, não deveria ter prioridade diante da discussão do pré-sal.

O senador Demóstenes Torres (DEM-GO) foi escolhido para relatar o projeto no Senado, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), onde o projeto deu entrada em 14 de maio. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) iniciou o recolhimento de assinaturas para a aprovação.

Na CCJ foram rejeitadas as emendas de nº 01 a 09, todas propostas pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR) e aceita a Emenda nº 10, de redação, de autoria do Senador Francisco Dornelles (PP-RJ). O projeto e a emenda nº 10 foram aprovados em Plenário por unanimidade pelos 76 senadores presentes na sessão, em 19 de maio de 2010.

A emenda aprovada causou grande polêmica. Ela alterou a redação do projeto trocando “os que tenham sido condenados” para “os que forem condenados”. O senador, entretanto, alegou que a emenda tinha como único objetivo unificar os tempos verbais da proposta. A emenda chegou a ser apelidada de “emenda Maluf”, político de seu partido, que poderia se beneficiar com a nova redação. É que se fosse considerada emenda de mérito, teria que voltar a ser apreciada na Câmara. Dois deputados chegaram a requerer o retorno do projeto à Câmara, mas, entendendo-a como emenda de redação, os requerimentos foram negados.

A questão alcançou os jornais e o ministro Ricardo Lewandowski, presidente do TSE, chegou a se pronunciar na ocasião entendendo tratar-se de emenda de mérito. Recebeu então um telegrama do Senado dizendo tratar-se apenas de uma emenda de redação e não de conteúdo, o que dispensava o retorno à Câmara.

O próprio MCCE, com base no argumento apresentado pelo seu coordenador político Chico Whitaker, reforçou na imprensa a hipótese de emenda apenas de redação. Dizia Whitaker que “quem matou a charada foi o Duque de Caxias, que na Guerra do Paraguai, disse: sigam-me os que forem brasileiros”,



entendendo que os que forem eram exatamente os que são. Aceita como emenda de redação, a tramitação se encerrou.

Francisco Whitaker, em entrevista para este trabalho, citando esse caso, observa a necessidade que havia de ficar atento às mínimas passagens processuais para que a lei não fosse derrubada:

Ou seja, essas coisas são derrubadas assim, é ali na base do telefone de cá, telegrama de lá, é impressionante.

A lei foi sancionada pelo Presidente da República, sem vetos, no dia 04 de junho, transformando-se na Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Esse prazo atendeu a expectativa do movimento, que sabia que, para valer para as eleições de 2010, a lei teria que ser sancionada antes de 10 de junho, data em que se iniciariam as convenções dos partidos.

É curioso observar, durante toda a tramitação do projeto, que havia um racha de posicionamento dentro dos grandes partidos. Dentro do PT, por exemplo, havia os dois extremos, entre defensores e opositores da lei. Enquanto a atuação do deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) destacava-se na defesa do projeto, ao mesmo tempo o deputado José Genoíno (PT-SP) e o líder do governo na Câmara, Cândido Vaccarezza (PT-SP), apresentavam forte oposição. No PMDB, contou-se com o apoio do Presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB-SP), assim como do senador Pedro Simon (PMDB-RS), ao mesmo tempo em que o senador Romero Jucá (PMDB-RR) demonstrava-se pouco disposto a decidir o projeto rapidamente. Outro ponto curioso é que o DEM, em que se sobressaíam na defesa ativa da lei o deputado Índio da Costa (DEM-RJ) e o senador Demóstenes Torres (DEM-GO), era o segundo partido com maior número de parlamentares com problemas na Justiça (Congresso em Foco, 2009), logo após o PMDB, o campeão da lista.

Isso é explicado pelos deputados entrevistados, pelo fato de haver grandes diferenças internas nos partidos, de forma que nenhum deles fechou questão sobre o assunto, deixando os parlamentares livres para votarem como bem entendessem. Ao final, teria sobressaído a parcela favorável à lei. O MCCE identificou no PMDB, PP, PR e PTB os partidos que mais se opuseram ao projeto (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010).

Outro ponto interessante é que houve uma atuação articulada entre o movimento e os parlamentares, como destacado por Francisco Whitaker na entrevista para este trabalho:

Então teve uma resistência muito grande, mas houve uma possibilidade de trabalhar e aí também houve um acordo interessante, mais do que na primeira, que foi um trabalho muito articulado entre sociedade civil e parlamentares.

Ainda para o integrante do MCCE (apud Assunção, Assunção, 2010, p. 65):

O processo de discussão do projeto pelos deputados contou então, de fato, com uma intensa participação de representantes dessa organizações, em audiências públicas e até em reuniões técnicas dos parlamentares.

A experiência desse entrosamento foi importante porque abriu novas perspectivas para as discussões em torno da reforma política que todos anseiam realizar. Viu-se que, mais do que propor mudanças e ficar assistindo o que se passe dentro do Congresso, a sociedade pode e deve discuti-las lá dentro.

O deputado Antonio Carlos Biscaia, que compartilha dessa percepção, destacou em sua entrevista para este trabalho a disponibilidade do movimento em negociar:

Eles foram muito atuantes e quando surgiam propostas de alteração, aqueles que têm mais ..., que estavam com mais empenho na aprovação, e aqueles que tinham uma formação jurídica, diziam, olha aqui, não vai ser aprovado dessa maneira. Estão querendo alterar assim, é possível? Eles se reuniam lá e às vezes até se reuniam lá com os próprios parlamentares, isso aqui dá pra aceitar. Quer dizer, nós tínhamos reunião lá na CNBB que ia o MCCE e alguns deputados que eram favoráveis, aí a discussão tomava a manhã toda pra dizer olha, esse projeto tá difícil, agora, se ceder aqui e ali ... ah não, não é possível, vai tornar a proposta muito fraca, não vai atender os objetivos. Está bem, isso aqui vamos tentar, mas se não tiver jeito dá pra ceder. [...] aqueles que no final começaram a entender o que é a tramitação legislativa diziam: é melhor aprovar com essa pequena alteração legislativa do que não aprovar nada. [...] Eu às vezes fui muito mais intransigente.

#### **4.3.4 A aplicação da lei e o Poder Judiciário**

A batalha para fazer valer a lei, entretanto, continuou no Judiciário. Diversos questionamentos pairavam sobre ela, inclusive sobre sua constitucionalidade.

A primeira consulta ao TSE foi encaminhada pelo senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) e questionava a vigência da lei para as eleições de 2010. O TSE decidiu, no dia dez de junho de 2010, por seis votos a um, que a lei valeria já para as eleições de 2010, já que as convenções dos partidos ainda não tinham ocorrido. No dia em que seria anunciada essa decisão do TSE, um alerta foi enviado aos apoiadores da lei pela Avaaz, pedindo que as pessoas telefonassem ao TSE, reforçando suas expectativas de que a lei passasse a valer já para 2010, um tipo de pressão a que provavelmente o judiciário não está habituado (Tanaka, 2011).

No dia 17 de junho, uma nova consulta ao TSE, feita pelo deputado federal Ilderley Cordeiro (PPS-AC), foi decidida. A consulta era sobre se a lei se aplicava a todas as condenações e renúncias de mandato, ou só as que viessem a ocorrer após a aprovação da medida. Por seis votos a um o TSE decidiu que a lei se aplicava a todas as hipóteses de inelegibilidade existentes, mesmo que configuradas antes da sanção da lei.

Muitos políticos tiveram então suas candidaturas barradas pela lei da Ficha Limpa, porém começaram a entrar com recursos e muitos obtiveram liminares para concorrer às eleições, até que seus recursos fossem julgados em definitivo. Entre eles, Paulo Maluf (PP-SP), Jáder Barbalho (PMDB-PA) e Cássio Cunha Lima (PSDB-PB). Esses casos tornaram-se emblemáticos, entre outros motivos, pelo fato de terem obtido, nas eleições de 2010, votos suficientes para serem eleitos.

Durante a campanha eleitoral, o MCCE lançou o site [www.fichalimpa.org.br](http://www.fichalimpa.org.br). O objetivo do site era divulgar aqueles candidatos que atendessem aos requisitos da lei. O cadastro era voluntário. Para integrar o site, o candidato passava pela avaliação de uma equipe, que autorizava ou não a participação com base numa série de documentos apresentados. Os candidatos aprovados assumiam ainda o compromisso de fazer periodicamente pelo site a prestação de contas de sua campanha, divulgando todos os doadores.

Em 24 de setembro o STF julgou o primeiro recurso da lei, impetrado pelo candidato a governador do Distrito Federal Joaquim Roriz (PSC-DF). O candidato, que teve seu registro barrado pelo Tribunal Regional e pelo TSE porque renunciou ao mandato de senador em 2007 para fugir de cassação, questionava a aplicabilidade da lei nas eleições de 2010. Na véspera da decisão do Tribunal, Roriz renunciou à candidatura e colocou sua esposa Weslian Roriz para concorrer em seu lugar. Assim o julgamento acabou anulado e os candidatos concorreram sem saber se a lei valeria naquelas eleições.

O caso de Jader Barbalho, candidato ao senado, só foi julgado pelo STF no dia 27 de outubro, portanto após as eleições. Ele teve sua candidatura indeferida pelo TSE, em função de ter renunciado ao mandato de senador em 2001 para fugir de um processo de cassação. O julgamento do recurso no STF terminou empatado em cinco a cinco, devido à vaga até então não preenchida com a saída do Ministro Eros Grau. Diante da dificuldade de desempate, optou-se por seguir o regimento interno da corte que recomendava manter a decisão do TSE.

As decisões do TSE e do STF no caso do Ficha Limpa foram acompanhadas amplamente pela mídia e pela sociedade, inclusive com manifestações. O site Congresso em Foco criou um abaixo-assinado online<sup>37</sup> para que o STF decidisse ainda antes das eleições se o Ficha Limpa valeria ou não para as eleições de 2010. Luciano Santos, membro do MCCE, relata que:

Nas votações no Supremo aconteceu a mesma coisa, a população acompanhou a votação no Supremo, coisa que não é comum de acompanhar, de assistir uma sessão e ver o que está acontecendo. Então essa apropriação da sociedade também do judiciário é muito importante, porque a sociedade fiscaliza o legislativo, vota e muda os participantes, vota no executivo, mas no judiciário não, o judiciário é uma caixa preta que está lá onde ninguém sabe o que acontece, as decisões são entre eles e a população não tem essa aproximação [...] isso foi um processo interessante, é a construção da lei, não basta você aprovar a lei no legislativo, ela tem que ser sancionada, ela tem que ser efetivamente aplicada no judiciário, nos tribunais e esse acompanhamento é importante, isso que nós fazemos, acompanhar no judiciário, ver o julgamento dos processos, ver o que está acontecendo, ir lá participar da sessão, um exemplo, nós aconselhamos sempre o cidadão: vá ao Tribunal Regional Eleitoral, nas sessões que são públicas, vai ver o que está acontecendo, se mobilize.

---

<sup>37</sup> <http://www.peticaopublica.com.br/?pi=resultja>

O STF encerrou 2010 sem decidir sobre a validade da lei para aquelas eleições. O deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), em declaração ao jornal Folha de São Paulo (31/10/2010) sobre a possibilidade da Suprema Corte mudar o entendimento da validade imediata da lei da Ficha Limpa, disse:

Esta foi uma eleição estranha. O segundo turno terminou, mas o terceiro será decidido por um desconhecido: o 11º ministro do STF.

Whitaker também chamava a atenção para esta questão:

Se o 11º Ministro ou Ministra entrar no pelotão dos cinco contrários ao projeto, ele sozinho – ou ela sozinha – terá mais poder que o próprio Presidente da República, que promulgou a Lei da Ficha Limpa. Com um desempate desfavorável a ela, os prejudicados pelas decisões anteriores do STF pedirão imediatamente a anulação das mesmas. E o sonho de moralização política que essa Lei carrega consigo virará fumaça, ou será empurrado para o imprevisível ano de 2012. [...] As sessões do STF mostraram que não é assim tão neutro – ou técnico – nomear um Ministro do Supremo. E o modo como a novela pode terminar já levantou até a hipótese de uma nova proposta para a Reforma Política: a possibilidade de “impeachment” dos Ministros dessa Corte, se o enorme poder que têm for usado em prejuízo da sociedade. (Whitaker, 2010)

O 11º ministro só foi indicado em fevereiro de 2011. O movimento chegou a lançar o juiz Márlon Reis para ocupar a vaga, mas a presidente Dilma indicou Luiz Fux.

O julgamento sobre a aplicabilidade da lei nas eleições de 2010 só foi retomado no dia 23 de março de 2011, motivado pelo recurso ajuizado por Leonídio Henrique Correa Bouças (PMDB- MG) contra decisão do TSE que havia indeferido seu registro de candidatura ao cargo de deputado estadual, em função de uma condenação por improbidade administrativa. Por seis votos a cinco, o tribunal decidiu que a lei só entrará em vigor em 2012, obedecendo ao artigo 16 da Constituição Federal, que estabelece que a lei que alterar o processo eleitoral não pode ser aplicada em eleição que ocorra em menos de um ano de sua entrada em vigor. O voto decisivo foi o do ministro Luiz Fux.

Com a decisão, candidatos barrados para a Câmara poderão tomar posse e terão seus votos validados, o que poderá alterar o cálculo do coeficiente eleitoral e, portanto, o tamanho das bancadas dos partidos na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas.

Após o julgamento, o ex-deputado Índio da Costa postou as seguintes mensagens em seu Twitter:

O Brasil precisa se mobilizar para manter o #fichalimpa para 2012. Muitas forças querem detoná-lo. @fichalimpaja

Quando foi aprovado #fichalimpa, vários parlamentares disseram q derrubariam no STF, ou mudariam a Lei. Estratégia em curso! @fichalimpaja

De acordo com o jornal Correio Brasiliense, em 22 de março de 2011, 32 recursos relativos à lei da Ficha Limpa ainda aguardavam julgamento pelo STF. Outros pontos como os da presunção de inocência e da retroatividade da lei poderão ser julgados, existindo o risco de a lei vir a ser julgada inconstitucional.

#### **4.3.5 Resultados obtidos**

Nas eleições de 2010, embora a decisão do STF tenha invalidado a aplicação da lei, 237 candidatos chegaram a ter suas candidaturas impedidas com base na ficha limpa<sup>38</sup> (Tabela 6).

Tabela 6 – Candidatos (aos cargos de deputado estadual, federal, senador e governador) impedidos de disputar as eleições de 2010 pela Lei da Ficha Limpa.

<b>Estado</b>	<b>Candidatos impedidos</b>
Acre	09
Alagoas	05
Amapá	04

<sup>38</sup> De acordo com o jornal O Estado de S. Paulo do dia 2 de outubro de 2010, pág. A4, do total de 22.555 candidatos nas eleições de 2010, 1.248 tiveram seus registros negados e recorreram a Justiça. Nesse total estão incluídos os barrados pela Lei da Ficha Limpa e por outros critérios, como rejeição de contas pelos tribunais.

Amazonas	04
Bahia	07
Ceará	28
Distrito Federal	03
Espírito Santo	06
Goiás	12
Mato Grosso	05
Mato Grosso do Sul	04
Minas Gerais	15
Pará	04
Paraíba	12
Paraná	06
Pernambuco	13
Piauí	07
Rio de Janeiro	11
Rio Grande do Sul	05
Rondônia	24
Roraima	04
Santa Catarina	04
São Paulo	39
Sergipe	02
Tocantins	04
<b>Total</b>	<b>237</b>

Fonte: Correio Brasiliense, 22 de março de 2011, p. 2 – caderno política.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

A lei também foi escolhida pelos internautas como a Melhor Iniciativa Legislativa de 2010 na 5ª edição do Prêmio Congresso em Foco; recebeu das Nações Unidas o prêmio UNODC 2010 pelos trabalhos de engajamento da sociedade civil no combate à corrupção; e, em março de 2011, o Prêmio Faz Diferença 2010, do jornal O Globo.

Do ponto de vista de desdobramentos, alguns estados, inspirados na lei, vêm propondo projetos semelhantes para introduzir o conceito da vida pregressa na ocupação de cargos de confiança. Em agosto de 2010 a Assembléia Legislativa do estado da Paraíba aprovou uma lei nesse sentido, que se estende para os cargos de confiança e comissionados do Executivo e do Legislativo. Projetos semelhantes tramitam nas câmaras municipais de Blumenau e Joinville, na Assembléia Legislativa de Santa Catarina e até mesmo na Câmara dos Deputados (PL 7396/2010), proposto pelo deputado federal Luis Carlos Hauly (PSDB-PR) (GRAJEW, 2010).

O site lançado pelo movimento para cadastramento dos candidatos nas eleições de 2010, entretanto, teve pouca repercussão. Até o final das eleições havia apenas 77 candidatos cadastrados, entre mais de 20 mil candidatos que disputaram as eleições de 2010 em todo o país. De acordo com Grajew (2010), o principal entrave para cadastramento no site vinha sendo o compromisso de atualizar semanalmente as contas de campanha, com informações sobre os doadores e as despesas realizadas.

Por fim, um possível resultado, de difícil mensuração, mas que parece importante ser mencionado é a incorporação da questão da vida pregressa do candidato no cotidiano da vida política brasileira.

#### **4.3.6 Fatores de sucesso**

O sucesso da iniciativa popular que propôs a Ficha Limpa se deve, sobretudo, a uma combinação de apoio popular com uma estratégia bem amarrada de pressão em cada fase do processo de tramitação, aprovação e aplicação da lei. Nessa estratégia, sobressaem um acompanhamento e negociação persistentes do movimento com os parlamentares, combinado à atuação da mídia e utilização da internet como ferramenta de mobilização.

Na visão de Índio da Costa, em cada etapa do processo destacou-se um fator de importância diferente. Para entrar no Congresso, cita como principal fator relevante a pressão popular. Para a tramitação bem sucedida, cita como fatores fundamentais o fato de haver um grupo de parlamentares apoiando a iniciativa, o fato da relatoria na CCJC ter sido atribuída a um parlamentar do partido governista (PT) e, no dia da votação em si, a pressão da mídia e a repercussão no Twitter.

Na opinião de Antonio Biscaia, a mobilização persistente do movimento foi o fator de maior importância, seguido do apoio da mídia e da disponibilidade em negociar do movimento:

Em primeiro, eu considero fundamental, e nós sempre falávamos isso, pro Marlón, pra Jovita, Chico Whitaker, pra CNBB, ... a mobilização tem que prosseguir intensamente. Porque naquele momento, nesta data que foi apresentada, se você fizesse ... 29 de setembro de 2009, qualquer pesquisa



com os políticos ali, ía ser rejeitada. Aí a mobilização prosseguiu. Você vê que os veículos de comunicação passaram a apoiar também. [...] Em terceiro lugar, quer dizer, uma negociação muito grande. A proposta inicial foi alterada. Cederam em alguns aspectos, mas isso é normal dentro da tramitação parlamentar. Não há nada no processo legislativo, nenhuma proposta que entre e que saia da mesma maneira que entrou. Então as negociações feitas para permitir a aprovação foram também essenciais.

E reforça a importância da mobilização da sociedade, engendrada pelo movimento, lembrado que ele próprio era co-autor de projeto semelhante que estava paralisado na Câmara:

Já em 2004 [...] apresentamos um projeto nessa linha e não avançou, evidentemente. Esse aqui só avançou em razão da mobilização da sociedade brasileira e nesse ponto o mérito [...] do MCCE é inquestionável. Se não fossem as reuniões realizadas na CNBB em Brasília, os deputados eram convocados, quer dizer, a mobilização que foi feita, o trabalho permanente, [...] o apoio solicitado através de redes, foi essencial. Só assim que se permitiu que ele viesse a ser aprovado.

Outro ponto importante, ainda na visão de Antonio Biscaia, foi o próprio tipo de votação que um projeto de lei complementar, como o Ficha Limpa, requer, ou seja, votação nominal, quórum qualificado e maioria absoluta.

Embora neste caso não tenha havido algum escândalo de corrupção em particular que tenha impulsionado a aprovação da lei em si (embora o episódio do “mensalão” do DEM no Distrito Federal, entre outros, não sejam de todo desprezíveis), um fator circunstancial não planejado que acabou desempenhando papel de enorme relevância como fator de pressão para aprovação da lei foi a proximidade do pleito de 2010. Quanto a isso, destaca Luciano Santos, um dos integrantes do movimento entrevistados:

E o que é interessante é que o nosso objetivo não era ter a lei aprovada num ano de eleição, que trouxe uma pressão muito grande sobre os parlamentares, [...] esse cronograma quem estabeleceu foi o próprio Congresso. Isso acabou sendo uma espada no pescoço dos deputados que nós não planejamos, mas acabou sendo favorável para a aprovação da lei, porque eles tinham uma pressão muito grande e a imprensa fez esse papel de cobrar, olha o projeto tá aqui e vocês vão se

posicionar de que forma, e aí passou a divulgar todas essas informações em um trabalho que nós desenvolvemos que era muito interessante, que passava ... pode acontecer isso e isso, e a imprensa cercava todas essas situações.

Para Antonio Biscaia, acerca do peso do fator eleições, afirma:

Muitos que eram contra votaram a favor preocupados com a repercussão do voto.

Nesse sentido, resgatando a teoria abordada no primeiro capítulo, seria possível alegar que o voto é um mecanismo eficiente de controle sobre os representantes. Na verdade, a expectativa já declarada de reversão do projeto ou adiamento de sua aplicação, como já relatados aqui, apenas reforça sua ineficiência. Além do que, não fosse a repercussão que o projeto alcançou na mídia, provavelmente os parlamentares não estariam tão preocupados com o resultado eleitoral.

A mídia, na opinião dos dois deputados entrevistados, foi importante para a tramitação da lei. Entre outras coisas, ela se mostrava atenta e articulada com o movimento para divulgar a posição assumida por cada parlamentar na votação do projeto, o que teve um peso bastante importante, especialmente, como já citado, no período pré-eleitoral.

Na opinião dos integrantes do MCCE entrevistados, a mídia, entretanto, esteve quase que totalmente ausente no processo de coleta de assinaturas, passando a se interessar pelo projeto somente quando este foi entregue à Câmara dos Deputados. Francisco Whitaker destaca ainda, que embora ela tenha colaborado, algumas vezes acabava trabalhando na contra-mão do movimento:

A mídia preferia desgastar o Congresso, então era uma oportunidade que ela tinha de mostrar que o Congresso é uma porcaria. Isso fez com que ela trabalhasse em certos momentos contra nós, apesar de estar dando difusão, porque elas trabalhavam na linha do não acreditar que dê certo, desde o começo.

[...]

Então a mídia tinha um papel ... tinha mídia e mídia, mas a maior parte da mídia tinha um papel às vezes desmobilizador, extremamente desmobilizador, porque ela informava, mas informava sempre no aspecto negativo, sempre no que não vai dar certo. Nós tínhamos que tentar não esmorecer, a gente

tinha que fazer contra-peso à mídia na nossa divulgação, isso foi ao longo de todo o processo, até o final.

Uma novidade na campanha pela lei da Ficha Limpa, em relação à campanha da lei da Compra de Votos foi a internet. Quanto à importância da internet no processo, Luciano Santos destaca:

A diferença [da internet] é que a dificuldade que você tem na coleta de assinaturas é a mesma, nos problemas, porque é físico ali, é difícil, isso é até um problema que a gente tem que trabalhar para tentar aperfeiçoar esse sistema, mas isso é difícil. Agora posteriormente, nas votações na Câmara, no Senado, a internet tinha um papel muito importante, porque essa é a mobilização do cidadão que não tem tempo, mas ele está lá, ele participa, ele manda e-mail, ele acompanha nas redes sociais e ele pressiona. Então esse papel foi fundamental, até porque nós não temos a mídia trabalhando no projeto 100%, eles têm outras prioridades. Tinha dia que nós ficávamos esperando, “vamos ver se hoje fala da Ficha Limpa, hoje é um dia importantíssimo”, não acontecia nada, mas na internet estava “bombando”, o assunto estava acontecendo e isso também pressiona a mídia, isso pauta, acaba pautando os órgãos de comunicação e eles acabam tendo que colocar essa matéria em destaque, porque a população está discutindo o assunto.

Assim, embora não tenha tido grande papel na etapa de coleta de assinaturas propriamente, a internet teria funcionado como um importante recurso de mobilização e pressão, sobretudo como um termômetro que indicava a relevância do tema para a sociedade. Destaca-se, nesse sentido, a já citada petição online realizada, cujas assinaturas, embora não contassem para efeitos de tramitação do projeto (embora, de qualquer maneira, nem as assinaturas coletadas tenham sido contabilizadas para esse efeito, já que ao final o projeto tramitou como de iniciativa parlamentar), davam uma medida do apoio popular da lei.

Índio da Costa citou o Twitter como um dos pontos de pressão importantes nos momentos finais de votação. Ele próprio atribuiu o crescimento do número de seguidores de sua página no Twitter, de 500 pessoas para 40 mil, à Ficha Limpa e seu engajamento em torno do projeto.

Outro integrante do MCCE é menos otimista em relação à internet, possivelmente, sobretudo, se pensarmos que uma das razões da escolha da

iniciativa popular de lei como forma de ação tenha sido pelo processo educativo e de reflexão que engendra:

[...] a internet tem um aspecto muito enganador, às vezes a gente pensa, é muita gente, Facebook, Twitter, etc ... é sentado na frentinha do negócio, tão falando ali através, agora, falar com o outro é o que convence de fato ... então sei lá, às vezes você vê um monte de gente, que no fundo no fundo não fez nada além de dar um clique ali. Tá, tá aumentando, você pega o que está sendo difundido atualmente pela internet, textos e coisas, que está acordando muita gente, mas precisa sair da mesa, sair da frente do aparelho e partir para o corpo a corpo, que é no corpo a corpo que a coisa começa a mudar, entende.

Parece-nos importante ainda levantar a hipótese de que a experiência prévia acumulada, seja no processo da Constituinte, seja na campanha da Lei 9840, também contribuíram para o enfrentamento desta que foi uma campanha mais desafiadora que a da lei anterior. Além disso, o peso e a capilaridade das instituições integrantes do MCCE mostraram-se ao longo do processo de grande relevância seja como rede de mobilização, seja como ator de peso político para negociar e pressionar os deputados e senadores. Por fim, vale destacar que a mobilização e acompanhamento do MCCE extrapolaram o período de tramitação da lei no Poder Legislativo, estabelecendo um acompanhamento e um diálogo intenso também com o Poder Judiciário.

## 5. CAPÍTULO IV - DISCUSSÃO

Embora se tenha procurado responder às questões colocadas para este trabalho ao longo do capítulo anterior, cabe aqui resgatar alguns pontos da discussão. Analisado com base no referencial teórico proposto, o caso do MCCE e das leis da Compra de Votos e Ficha Limpa mostram que a iniciativa popular é um importante instituto de participação, capaz de reaproximar representantes e representados. É um instrumento interessante, sobretudo, pelas razões a seguir apontadas.

Em primeiro lugar, é o único mecanismo que não depende da iniciativa do poder público para ser iniciado. Ao contrário, é um instrumento, garantido pela Constituição Federal, que permite que a população seja autora das mudanças institucionais que deseja. Não se trata, assim, de referendar ou votar em uma questão formulada pelos representantes, como no caso do referendo e do plebiscito, nem um mecanismo cujo funcionamento esteja submetido à lógica dos governos, como os Orçamentos Participativos e Conselhos; também não requer avaliação e aprovação prévia de uma comissão. Uma vez apresentado ao Legislativo, o projeto tem que ser aceito, passando a tramitar normalmente<sup>39</sup>.

Em segundo lugar, trata-se de um instrumento capaz de promover um verdadeiro diálogo entre representantes e representados. A necessidade de coleta de um número de assinaturas equivalente, ao menos nas eleições de 2010, à soma de votos do deputado federal mais votado, confere à iniciativa popular uma força que a legitima no debate e negociação com o Congresso.

Assim, trata-se de um instrumento que parece atender aos requisitos definidos por Pinto (2004) no sentido de proporcionar uma combinação entre representação e participação que favoreça a radicalização dos princípios da democracia, uma vez que na iniciativa popular de lei, a participação de fato parece estar:

[...] suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia e não caudatária de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não

---

<sup>39</sup> A dificuldade para conferir as assinaturas é algo relevante, mas, aparentemente, um argumento no qual o Legislativo não pode se escorar para negar a admissão do projeto.

ocorra uma espécie de divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política. (PINTO, 2004, p. 97)

Em terceiro lugar, se encarado como instrumento de mudança cultural e explorado seu viés pedagógico, é um instrumento com grande potencial de ativação da participação política da sociedade, já que a necessidade de coleta de assinaturas, de pressão sobre o Congresso Nacional para aprovação do projeto e, posteriormente, de fiscalização e monitoramento para garantir a aplicação efetiva da decisão, leva à necessidade de articulação e ativação de uma grande rede de apoio de instituições e de voluntários. Essa participação política, como analisado no primeiro capítulo, é condição fundamental para que a representação seja efetivamente democrática.

No caso do MCCE, embora se possa argumentar que os comitês ainda são em número reduzido comparativamente ao número total de municípios brasileiros (306 comitês frente a 5.565 municípios), sua dispersão geográfica e número de voluntários congregados são um importante capital político de mobilização instalado, além do que, pela própria razão que motivou o seu desenvolvimento, os comitês trazem em sua genealogia a idéia de que a participação política deve ser permanente, vigilante, ultrapassando os momentos de coleta, tramitação e aprovação da lei, para abranger a fiscalização e educação política permanentes.

Por fim, e em quarto lugar, a iniciativa popular de lei se revela um instrumento particularmente importante em assuntos em que, em função dos dilemas de agência e da tendência ao corporativismo e à oligarquização da classe política, como apontados no capítulo um, o Congresso Nacional não consiga reunir internamente força política suficiente para aprovar medidas que tenham como foco alterar seu próprio *status quo*, dependendo, portanto, de força política externa.

No entanto, a análise da experiência do MCCE parece indicar que, para obter êxito em uma campanha de iniciativa popular, é importante estar atento a alguns pontos na montagem da estratégia de ação do movimento<sup>40</sup>.

O primeiro ponto importante apontado pelas lideranças do MCCE entrevistadas é avaliar se a iniciativa que se quer propor preenche alguns requisitos

---

<sup>40</sup> Certamente que isso pode variar a depender das circunstâncias e da temática que se está propondo via iniciativa popular de lei. Aqui estão sendo destacados aqueles pontos importantes no caso analisado, apenas.

de viabilidade e sentido. O primeiro requisito é quanto a se a temática que se quer abordar tem apelo coletivo, ou seja, se o projeto de lei corresponde de fato a uma aspiração popular. Isso é importante, pois do contrário é muito difícil coletar as assinaturas e angariar o apoio que a iniciativa requer. Depois, é preciso que o conteúdo do projeto de lei proposto seja pontual e de fácil comunicação e apreensão pela população. Isso não quer dizer que a iniciativa não possa ser usada para assuntos mais complexos e de difícil explicação, no entanto, esses requerem maior atenção das lideranças do movimento para que a questão seja colocada da forma mais clara, simples e inteligível possível. Por fim, dadas as dificuldades características do instrumento, para valer o esforço de empreender uma campanha como essa, os entrevistados do MCCE para este trabalho apontam que a iniciativa popular deve propor temas com potencial de desdobramento em benefícios adjacentes, que ultrapassem o foco estrito do projeto de lei. De acordo com Francisco Whitaker,

[...] o esforço que isso implica vale a pena se a mudança que resultar dessa iniciativa for passível de se desdobrar em outras mudanças, se ela tiver consequência em várias outras áreas. É o que acontece com essas duas aí. A [iniciativa da] corrupção eleitoral se desdobra numa série de procedimentos em relação às campanhas eleitorais, mobilização social, etc. A do Ficha Limpa mais ainda. Então tem que ser estratégico, não pode ser uma coisinha sem importância no conjunto.

Outro ponto importante é a articulação de uma ampla rede de instituições em torno do projeto. Quanto mais essa rede abarcar instituições com capilaridade em nível nacional, com representatividade de massa (ou seja, instituições que por seu número de associados possam ser consideradas como “grandes eleitores”) e de setores variados (no caso estudado, congregaram-se entidades religiosas, sindicatos, entidades de classe e outros movimentos e ONGs vinculados a causas diversas), mais poderosa será a rede enquanto recurso de mobilização de participantes e de pressão sobre o Congresso Nacional.

Um terceiro ponto de destaque, quando da tramitação do projeto, é realizar um acompanhamento diário e persistente das atividades no Congresso, atentando para cada mudança na tramitação, envio do projeto a comissões, definição de relatoria, apresentação de emendas, etc. Para isso, é importante contar

tanto com especialistas em direito e com conhecimento do processo legislativo, como com o apoio de parlamentares que se identifiquem com a causa proposta pela sociedade. O MCCE foi bem sucedido em ambas as coisas, tendo conseguido angariar o apoio de juristas importantes e de um grupo de parlamentares que facilitou e defendeu o projeto no Congresso.

Um quarto ponto que deve ser observado é buscar mobilizar a opinião pública por meio da mídia e da internet, para que aumente a pressão sobre os parlamentares. A mobilização da mídia de massa é mais difícil e, nas campanhas analisadas, parece ter dependido mais do surgimento de circunstâncias ou factóides que levassem ao interesse pelos projetos, do que do esforço do movimento. Já a internet e as redes sociais são um recurso de mobilização com custo praticamente nulo e que, se bem trabalhados, podem inclusive favorecer o interesse da mídia pelo projeto.

Por outro lado, é necessário ao mesmo tempo estar atento à forma como as ações da campanha são divulgadas nesses meios. A experiência do MCCE mostra que às vezes esses instrumentos podem atuar como no sentido contrário à mobilização, desacreditando o movimento. Foi o caso de diversas matérias na mídia, trazendo, sobretudo, manchetes derrotistas enquanto na realidade, o movimento em si via ganhos no processo de discussão no Congresso. Também na internet foram divulgados e-mails e notícias falsas sobre o andamento do projeto, que tinham que ser a todo o tempo desmentidos pelo movimento. Assim, ao mesmo tempo em que são fundamentais como instrumentos de pressão sobre o Congresso, a mídia e a internet também demandam monitoramento para evitar a disseminação de informações com potencial de desmobilização.

Um quinto ponto a ser observado é a necessidade das lideranças da campanha estarem atentas às questões circunstanciais que possam impulsionar o projeto. Os fatores circunstanciais no caso do MCCE foram citados como decisivos para o sucesso dos projetos. No entanto, o ponto aqui, menos do que contar com o acaso, parece ser buscar circunstâncias que se possa aproveitar em favor do projeto.

Um último ponto que parece ser fundamental destacar é quanto à necessidade de que a mobilização ultrapasse o momento de aprovação da lei, para abranger também sua aplicação, efetivamente. Nesse sentido, a campanha deve



continuar incentivando seu uso, fiscalizando e monitorando os responsáveis por aplicá-las, aqueles a quem a lei se direciona, as decisões do judiciário e o próprio Congresso, para evitar que medidas contrárias à lei não venham a ser aprovadas.

Como se pode observar não se trata de um instrumento de fácil utilização, mas, ao mesmo tempo, é um mecanismo interessante pelo tipo de participação e discussão que ativa. As experiências de lei de iniciativa popular empreendidas pelo MCCE também chamam a atenção para algumas dificuldades que, se superadas, permitirão que o instrumento possa ser mais amplamente utilizado e a democracia representativa aperfeiçoada.

Um ponto que chama a atenção no caso do MCCE é como o Poder Legislativo e mesmo o Poder Judiciário estão pouco preparados para lidar com a participação da população na vida política institucional. Um exemplo flagrante disso é que as lideranças do movimento não podem participar das sessões de discussão do projeto na Câmara e no Senado, exceto como convidados e por especial condescendência dos parlamentares apoiadores do projeto. Além disso, não podem defender o projeto em plenário (WHITAKER, 2003, p. 191).

Assim, entre os aperfeiçoamentos necessários ao instituto de participação que parecem ser de maior relevância, estão: (1) solucionar a questão da conferência de assinaturas para que o projeto possa tramitar como de iniciativa popular. Isso poderia ser solucionado com a mudança na forma de coleta das assinaturas, como por exemplo, com o uso da urna eletrônica (WHITAKER, 2003). Ou ainda a conferência poderia ser feita por amostragem, ou dispensando-se a necessidade de conferência das assinaturas, bastando a conferência do título de eleitor a partir de sua entrega em meio digital, o que poderia ser feito rapidamente; (2) conferir às lideranças do movimento o acesso às sessões de discussão do projeto no Legislativo, incluindo o direito à defesa do projeto em plenário; (3) reduzir o número de assinaturas exigido para uma quantidade equivalente ao menos à votação média necessária para ser eleito deputado federal. A proposta de emenda à constituição 194/03, de autoria de José Eduardo Cardozo (vide ANEXO A) propõe uma mudança nesse sentido; (4) alterar o regime de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular, conferindo-lhes prioridade na pauta do Congresso e delimitando um prazo dentro do qual o projeto deverá ser obrigatoriamente votado. Sem alterações nesse

sentido, a iniciativa popular continuará sendo possível, no entanto, ainda de forma distante do sentido pleno de soberania popular consagrado na Constituição Federal.

Para encerrar, cabe apontar ainda algumas observações a título de considerações finais. Um resultado colateral benéfico das campanhas empreendidas pelo MCCE foi ter chamado a atenção da população em geral para um poder normalmente distante e hermético, o Poder Judiciário. Na lei da Compra de Votos um amplo trabalho foi desenvolvido para mobilizar os TREs na aplicação da lei, assim como para ensinar a população a apresentar denúncias ao Ministério Público Eleitoral. Na Ficha Limpa, o foco sobre o Judiciário continua. O julgamento dos recursos que chegaram ao STF tem suscitado questões relevantes sobre esse poder, e em especial sobre a Corte Suprema, como quanto à forma de escolha dos ministros e amplitude de seu poder.

Outra questão que chama a atenção analisando-se o perfil das leis de iniciativa popular engendradas desde 1988, é que 50% delas têm como enfoque tornar mais rigorosa a lei de crimes hediondos, 33% a moralização da política e apenas 17% uma área de política pública propriamente dita. Essas iniciativas apresentam ainda baixa diversidade do tipo de liderança política envolvida nas campanhas, predominando famílias vítimas de episódios graves de violência e a igreja católica, esta enquanto principal entidade alavancadora das iniciativas de moralização da política.

Com a experiência acumulada e com a projeção alcançada pela iniciativa da Ficha Limpa, é possível que novos atores venham a utilizar o instrumento e com mais frequência. Prova concreta disso é que no dia 29 de março de 2011 já foi lançada uma nova iniciativa popular de lei, promovida pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, da qual o MCCE faz parte<sup>41</sup>. Cabe destacar que o primeiro item da proposta trata justamente dos mecanismos de participação popular direta. Este será um processo interessante a ser observado, já que, ao contrário das demais leis que tinham temas mais pontuais e de fácil apreensão, trata de questões mais abrangentes e numerosas e de um tema complexo como o da reforma política.

---

<sup>41</sup> A proposta para download pode ser acessada pelo seguinte endereço: [http://www.reformapolitica.org.br/biblioteca/cat\\_view/50-documentos-da-plataforma.html](http://www.reformapolitica.org.br/biblioteca/cat_view/50-documentos-da-plataforma.html)

Por fim, um enfoque interessante, mas que não pôde ser abordado aqui é o uso da iniciativa popular em estados e municípios. Se no âmbito federal a iniciativa popular de lei talvez fique restrita a certos assuntos e limitada em frequência em função do enorme esforço que atualmente requer, no âmbito estadual e, sobretudo, municipal, é um instrumento que poderia se tornar mecanismo corriqueiro de participação popular na política institucional, mas que foi pouco discutido pelos entrevistados e pouco apareceu na bibliografia consultada.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Introdução, p. 17-33.

ASSUNÇÃO, Moacir; ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira. *Ficha Limpa: a lei da cidadania: manual para brasileiros conscientes*. Santos, SP: Realejo Edições, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-43.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo A Corrupção Eleitoral: tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional*. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1942>>. Acesso em: 14 mar 2011.

COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. Vol. 2, p. 1101-1107.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, nº 1., p. 57-74, Jan., 1989.

GRAJEW, Oded. Lei da Ficha Limpa está chegando aos cargos de confiança. *Carta Capital*, 13 set. 2010. Política. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lei-da-ficha-limpa-esta-chegando-aos-cargos-de-confianca>>. Acesso em: 1 abr. 2011.

GONÇALVES, Marcos Peixoto Mello. *Levante a mão e fale alto – Ética, Cidadania e Direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 262-269, 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências De Participação. *Lua Nova*, São Paulo, 70, p. 139-170, 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 105-138, 2006.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, c1982.

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

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses Da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, nº 54, p. 97-116, fev. 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 15-47, 2006.

ROLIM, Éricka Sobreira Lucena. *A Comissão De Legislação Participativa Da Câmara Dos Deputados e a Flexibilização Da Iniciativa Popular*. 2005. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Gestão Legislativa. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/582>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

SANI, Giacomo. Partição Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. Vol. 2, p. 888-890.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. caps. 21, 22 e 23, p. 313-376.

TANAKA, Graziela. Ativismo online na Ficha Limpa: A Internet está mudando a política. *TI Especialistas*, 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.tiespecialistas.com.br/2011/01/ativismo-online-na-ficha-limpa-a-internet-esta-mudando-a-politica/>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 191-228, 2006.

WHITAKER, Francisco. Uma vitória contra a corrupção eleitoral. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Brasil, 01 set. 2000. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/acervo.php?id=47&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 182-200.

WHITAKER, Francisco. Participação Popular: a cada dez anos, um passo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Brasil, 02 nov. 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=566&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

WHITAKER, Francisco. Lula e a novela da Ficha Limpa. *Carta Capital*, 25 nov. 2010. Coluna do Leitor. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lula-e-a-novela-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 139-190, 2006.

#### **Documentos do sítio do MCCE:**

CAIRES, Felipe Gustavo Gonçalves. Projeto Ficha Limpa: a mobilização continua. 04 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/sites/default/files/felipe.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.

CORUJA, Carlos Fernando Agustini; SOUTO, Humberto Guimarães. *A constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 518 de 2009*. 10 out. 2009. Disponível em: <[http://mcce.org.br/sites/default/files/carlos\\_e\\_humberto.pdf](http://mcce.org.br/sites/default/files/carlos_e_humberto.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

JUNQUEIRA, Aristides et al. *Presunção de inocência: não aplicação às normas sobre inelegibilidades*. 24 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/sites/default/files/cartajuristas.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.

MCCE, Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; Cáritas Brasileira. *Lei 9840/99 – Combate à corrupção eleitoral: uma experiência de mobilização social*. 20---. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/13>>. Acesso em: jan. 2011.

MCCE. *Dossiê: Políticos Cassados Por Corrupção Eleitoral*. Brasília, 04 out. 2007. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/19>>. Acesso em: jan. 2011.

MCCE. *Relação de Comitês Estaduais, Municipais e Locais, 2009*. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/10>>. Acesso em: jan. 2011.

MCCE. *Pesquisa: Prefeitos E Vereadores Cassados Por Corrupção Eleitoral (2000 A 2009)*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/18>>. Acesso em: jan. 2011.

MCCE. *História da Conquista da Lei 9840*. 09 set. 2009. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/6>>. Acesso em: jan.2011.

MIDDLEJ, Suylan. *Lei 9840 - Vamos combater a corrupção eleitoral*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/sites/default/files/cartilha1.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.

REIS, Márlon Jacinto; PONTES, Felício Junio (Orgs.). *Cidadania e Eleições: para um processo eleitoral limpo e justo*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/sites/default/files/cartilhacidadania.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.

REIS, Márlon Jacinto. *Inelegibilidade e vida pregressa: questões constitucionais*. 03 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.mcce.org.br/sites/default/files/marlon\\_jacinto\\_reis-vida%20pregressa%20e%20inelegibilidade.pdf](http://www.mcce.org.br/sites/default/files/marlon_jacinto_reis-vida%20pregressa%20e%20inelegibilidade.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

REIS, Márton Jacinto. *Ficha limpa: a mutação silenciosa da política*. Brasília, 23 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.mcce.org.br/sites/default/files/a\\_muta%C3%A7ao\\_silenciosa\\_da\\_pol%C3%ADtica-Marlon\\_Jacinto\\_Reis.pdf](http://www.mcce.org.br/sites/default/files/a_muta%C3%A7ao_silenciosa_da_pol%C3%ADtica-Marlon_Jacinto_Reis.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

SAMOORI, Pejman. *A Arte na política*. 27 nov. 2009. Disponível em: <[http://mcce.org.br/sites/default/files/arte\\_na\\_politica\\_Bahai.pdf](http://mcce.org.br/sites/default/files/arte_na_politica_Bahai.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

SILVA, Marcos José da. *Soberania Popular e Inelegibilidade*. 1º out. 2009. Disponível em: <[http://mcce.org.br/sites/default/files/marcos\\_jose.pdf](http://mcce.org.br/sites/default/files/marcos_jose.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

WHITAKER, Francisco. *Quem tem medo do 11º Ministro?* 21 nov. 2010. Disponível em: <[http://www.mcce.org.br/sites/default/files/Quem\\_tem\\_medo\\_do\\_11\\_Ministro.pdf](http://www.mcce.org.br/sites/default/files/Quem_tem_medo_do_11_Ministro.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.

#### **Notícias de jornais e revistas citadas:**

BRAGA, Isabel. Trabalho anônimo para barrar os fichas-sujas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 27 set. 2009. p. 10.

CÂMARA, Agência. Deputados querem facilitar apresentação de propostas de iniciativa popular. *JusBrasil Notícias*, 18 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2243436/deputados-querem-facilitar-apresentacao-de-propostas-de-iniciativa-popular>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

LIMA, Daniela; CAMARGO, Renata. Processados são de 16 partidos e todos os estados. *Congresso em Foco*, 05 jun. 2009. Disponível em: <[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_canal=1&cod\\_publicacao=28466](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=1&cod_publicacao=28466)>. Acesso em: jan. 2011.

SANDER, Letícia; ZAMBELI, Fabio. *Folha de São Paulo*, 31 out. 2010, pág A4.



SOUTO, Isabella; MAAKAROUN, Bertha. 1,6 milhão de adesões. *Correio Brasiliense*, 22 mar. 2011, p. 4, Política.

### **Legislação citada:**

BRASIL. Constituição (1988). Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9840-28-setembro-1999-369164-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

BRASIL. Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-publicacaooriginal-127428-pl.html>>

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>.

## APÊNDICES

## Apêndice A – Questionário da Pesquisa

### PESQUISA – COMITÊS 9840

Obrigada por participar da pesquisa!

Lembramos que deve ser preenchido apenas 01 questionário por Comitê. As perguntas seguidas por um asterisco são aquelas indispensáveis, ou seja, de maior relevância para os objetivos que a pesquisa pretende alcançar. Após responder ao questionário, clique em enviar.

Pronto, suas respostas estarão registradas e contribuirão para a pesquisa e para o fortalecimento da rede MCCE.

#### \*Obrigatório

Nome utilizado pelo Comitê:

Data da criação: \*

Tipo do Comitê: \*

- Local
- Regional (agrega mais de um município)
- Estadual

Município sede: \*

Estado \*

Endereço de sítio eletrônico: (se houver)

E-mail para contato: \*

Possui local/sede fixa? \* (mesmo que cedido por alguma entidade)

- Sim
- Não

Número de participantes: \* (em média)

Organizações que participam do Comitê: \* (relacione abaixo)

Perfil dos participantes: \* (assinale quantas alternativas forem necessárias)

- membros com alguma vinculação com a igreja católica
- membros com vinculação com outras igrejas ou grupos religiosos
- juizes e promotores
- comerciantes e empresários
- profissionais liberais em geral
- funcionários públicos em geral

- jovens e universitários
- advogados
- Outro:

Atividades que o Comitê já realizou e/ou realiza: \* (assinale quantas alternativas forem necessárias)

- coleta de assinaturas para a iniciativa popular contra a compra de votos
- coleta de assinaturas para a iniciativa popular da ficha limpa
- fiscalização da aplicação da lei 9840
- acompanhamento da aplicação da lei da ficha limpa
- palestras e seminários
- campanhas de conscientização
- reuniões periódicas entre os participantes
- Outro:

Descreva brevemente o modo de funcionamento do Comitê: \*

Descreva brevemente quais foram as atividades desenvolvidas pelo Comitê no período entre a aprovação da lei 9840 e a campanha pela lei da ficha limpa. \*

As atividades desenvolvidas pelo Comitê, no que diz respeito à sua regularidade, são em geral: \*

- realizadas regularmente, a partir de uma agenda permanente de atividades.
- realizadas de forma intermitente, de acordo com as demandas das campanhas nacionais.

Caso queira, conte um pouco mais sobre as atividades desenvolvidas pelo Comitê, como tem sido essa experiência na sua cidade, os resultados e aprendizados que tem obtido, o envolvimento dos participantes, as dificuldades enfrentadas, etc.

Nome do Respondente:

**APÊNDICE B – Projetos de Lei Complementar em Tramitação na Câmara dos Deputados propondo alterações na Lei nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades)**

#	Nº PLP	Autor	Partido	Estado	Data da Apresentação	Tramitação	Conteúdo Resumido
1)	168/1993	Poder Executivo	-	-	22/10/1993	Proposição originária da resultante LPC nº 135, de 04 de junho de 2010	Amplia os casos de inelegibilidade retirando de 03 alíneas o termo “transitado em julgado”.
2)	181/1994	Tilden Santiago	PT	MG	13/01/1994	Proposição originária da LCP nº 81, de 13 de abril de 1994	Eleva de 03 para 08 anos o prazo de inelegibilidade para perda de mandato por falta de decoro parlamentar.
3)	22/1999	Edinho Araújo	PMDB	SP	15/04/1999	Apensado ao PLP 168/93 em 19/5/99	Exclui da inelegibilidade aqueles condenados ao pagamento da pena pecuniária de multa.
4)	35/2003	Davi Alcolumbre	PDT	AP	29/04/2003	Apensado ao PLP 168/93 em 12/3/09	Amplia os casos de inelegibilidade, incluindo condenados criminalmente cuja punição foi extinta por prescrição, o declarado falido ou civilmente insolvente, o impedido de exercer profissão por decisão de órgão profissional, quem tenha desfeito vínculo conjugal para evitar caracterização de inelegibilidade, entre outros.
5)	53/2003	Inaldo Leitão	PSDB	PB	10/06/2003	Apensado ao PLP 35/03 em 2/7/03	Conteúdo idêntico ao do PLP 35/2003.
6)	203/2004	Chico Alencar & Antonio Carlos Biscaia	PT & PT	RJ & RJ	15/09/2004	Apensado ao PLP 168/93 em 9/3/09	Amplia o hall de crimes que tornam inelegíveis uma pessoa, acrescentando a prática de tortura, terrorismo, os crimes hediondos, os de exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de-obra escrava. Passa a considerar inelegíveis aqueles que tenham sido condenados em primeira instância, retirando da redação original a exigência de trânsito em julgado.
7)	376/2008	Antonio Bulhões	PMDB	SP	11/06/2008	Apensado ao PLP 35/03 em 11/6/08	Torna inelegíveis os impedidos de exercer profissão por decisão de órgão profissional.
8)	404/2008	Índio da Costa	DEM	RJ	03/09/2008	Apensado ao PLP 35/03 em 11/9/08	Retira a necessidade de sentença transitada em julgado para alguns casos e acrescenta os crimes de sonegação fiscal, crimes hediondos e contra o meio ambiente, a saúde pública e a segurança nacional nos crimes passíveis de inelegibilidade.

9)	446/2009	Poder Executivo	-	-	10/02/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 19/2/09	Torna inelegível candidato condenado por decisão de órgão colegiado ou em decisão de primeira instância, por crime eleitoral ou por um rol de delitos. Proposição apresentada como integrante da reforma política.
10)	487/2009	Reginaldo Lopes	PT	MG	27/05/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 3/6/09	Considera inelegível o candidato que possua condenação em decisão colegiada ou em decisão de primeira e segunda instância transitada em julgado por crimes já previstos como impeditivos ao deferimento do registro da candidatura.
11)	499/2009	Nelson Goetten	PR	SC	12/08/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 19/8/09	Estabelece como período para análise e aferição das hipóteses de inelegibilidade os quatro anos anteriores à data final para o registro da candidatura. Acrescenta como casos de inelegibilidade o crime doloso independente de trânsito em julgado da sentença, a demissão do serviço público em função de processo administrativo disciplinar e acusação em pelo menos quatro ações penais recebidas por juiz criminal.
12)	502/2009	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	25/08/2009	Apensado ao PLP 404/08 em 9/9/09 e posteriormente ao PLP 35/03	Torna inelegíveis os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, por crimes contra a ordem tributária.
13)	518/2009	Iniciativa Popular / Parlamentar	-	-	29/09/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 5/10/09	<b>Aumenta para 8 anos o período de inelegibilidade e suspende a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral. Amplia as situações que tornam candidatos inelegíveis, como os crimes hediondos, dolosos contra a vida, contra o meio ambiente e a saúde pública, de lavagem e ocultação de bens, exploração sexual de crianças e adolescentes, utilização de mão-de-obra escrava, existência de condenação pela Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral e captação ilícita de sufrágio e de recursos, situações de renúncia de mandato para fugir a processo disciplinar.</b>
14)	519/2009	Marcelo Itagiba	PMDB	RJ	30/09/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 8/10/09	Estende a inelegibilidade aos réus condenados em primeira instância em determinados processos criminais, incluindo os crimes hediondos e de improbidade administrativa.

15)	544/2009	Antônio Roberto	PV	MG	09/12/2009	Apensado ao PLP 168/93 em 5/1/10	Acrescenta ao caso de inelegibilidade a prática de crimes contra o meio ambiente.
-----	----------	-----------------	----	----	------------	---	---

Fonte: Câmara dos Deputados.

Nota: elaboração própria, a partir de pesquisa realizada por meio da ferramenta “Consulta de Proposições”, disponível no sítio da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/>).

## **ANEXOS**



**ANEXO A – Proposituras em tramitação no Congresso Nacional que alteram a participação popular**

<b>Proposta</b>	<b>Ementa</b>	<b>Situação atual</b>
PEC 2/99, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP)	Prevê que a iniciativa popular poderá ser exercida por, no mínimo, 0,5% do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente esse número de eleitores.	Aguarda formação de comissão temporária.
PEC 347/01, do Senado	Estabelece que terão início no Senado a discussão dos projetos de iniciativa popular que tratem da estrutura federativa do Estado.	Pronta para entrar na pauta da CCJ.
PEC <a href="#">194/03</a> , do deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP)	Determina que as propostas de iniciativa popular sejam subscritas pelo número de eleitores correspondente ao quociente eleitoral mínimo exigido para eleição de deputados estaduais, federais e vereadores.	Aguarda parecer do relator na CCJ.
PEC 201/03, do ex-deputado Jamil Murad	Propõe que os projetos de iniciativa popular deverão ser assinados pelo número de eleitores resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de deputados federais eleitos.	Apensada à PEC 194/03.
PEC <a href="#">203/07</a> , da deputada Sueli Vidigal (PDT-ES)	Determina que as propostas de iniciativa popular deverão ser assinadas por, no mínimo, 0,5% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos dois estados, com não menos de 0,2% de eleitores de cada um deles.	Apensada à PEC 194/03.
PEC <a href="#">463/05</a> , do ex-deputado Babá	Permite a autoconvocação popular para a realização de plebiscitos.	Aguarda parecer do relator na CCJ.
PL 6362/02, do ex-deputado Waldir Pires	Modifica a Lei 9.709/98, para agilizar a tramitação dos projetos de iniciativa popular.	Pronto para entrar na pauta do Plenário.
PL 7165/10, do deputado Lincoln Portela (PR-MG)	Prevê que o projeto de iniciativa popular subscrito com, no mínimo, 2% do eleitorado nacional tramitará automaticamente em regime de urgência.	Apensado ao PL 6362/02.
PL <a href="#">6928/02</a> , da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Cria o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa.	Aguarda deliberação da CCJ.
PL <a href="#">4718/04</a> , da Comissão de Legislação Participativa	Revoga a Lei 9.709/98, que regulamenta a soberania popular.	Apensado ao PL 6928/02.
PL 4219/08, do deputado Lincoln Portela (PR-MG)	Normatiza o cadastro de eleitores para apresentação, via internet, de projetos de iniciativa popular.	Apensado ao PL 6928/02.
PL 4764/09, da deputada Sueli Vidigal (PDT-ES)	Admite assinatura digital no envio de propostas de iniciativa popular.	Apensado ao PL 6928/02.
PL <a href="#">4805/09</a> , do deputado Paulo Pimenta (PT-RS)	Permite a subscrição de projetos de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas.	Apensado ao PL 6928/02.
PL 7003/10, do deputado Dr. Rosinha (PT-PR)	Possibilita a coleta de assinaturas para propostas de iniciativa popular por meio de urnas eletrônicas.	Apensado ao PL 4219/08.
PL <a href="#">7101/06</a> , do Senado	Criminaliza o ato de impedir ou dificultar, sem justa causa, manifestações da participação popular.	Pronto para entrar na pauta do Plenário.
PLP 200/01, do	Dispõe sobre a participação popular no processo de	Aguarda

deputado Walter Pinheiro (PT-BA)	elaboração do plano plurianual e dos orçamentos anuais da União.	deliberação da CCJ.
PRC 2/99, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP)	Admite a apresentação de projetos de iniciativa popular por sindicatos ou entidades de classe nacionais.	Aguarda parecer do relator na CCJ.
PRC 24/03, do deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO)	Possibilita a subscrição de projetos de iniciativa popular via internet ou pelo sistema 0800.	Apensado ao PRC 2/99.
PRC 63/00, da Comissão Especial da Reforma do RICD	Aprova reforma completa do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).	Aguarda parecer do relator na CCJ.
PRC 298/06, do ex-deputado Josias Quintal	Modifica a redação do RICD quanto às competências da Comissão de Legislação Participativa.	Apensado ao PRC 36/03. Aguarda deliberação da CCJ.
PRC 144/08, da Comissão de Legislação Participativa	Amplia as atribuições da Comissão de Legislação Participativa.	Pronto para entrar na pauta da CCJ.
PRC 223/10, do deputado Eliene Lima (PP-MT)	Altera o RICD, para instituir o regime de urgência na tramitação de projetos de iniciativa popular.	Aguarda parecer do relator na CCJ.

FONTE: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/149019.html>

Acessado em 28/03/2011 – 12h48

## ANEXO B – Entidades integrantes do MCCE

Entidades Integrantes do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral em 17/01/2011:

- Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo)
- Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (Abracci)
- Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (ABRAMPPE)
- Associação Brasileira de ONGs (Abong)
- Associação dos Juízes Federais (Ajufe)
- Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (Abracci)
- Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)
- Associação Juízes para a Democracia (AJD)
- Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef)
- Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)
- Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)
- Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (AMPASA)
- Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)
- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)
- Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF)
- Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)
- A Voz do Cidadão
- Cáritas Brasileira
- Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP)
- Comunidade Bahá'í do Brasil
- Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic)
- Conselho Nacional de Saúde (CNS)
- Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (CONTER)
- Cristãos Contra a Corrupção (Criscor)
- Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge)
- Federação Nacional do Fisco Estadual
- Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)
- Federação Nacional dos Portuários (FNP)
- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)
- Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc)
- Instituto de Fiscalização e Controle (IFC)
- Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
- Movimento do Ministério Público Democrático (MPD)
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
- Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)
- Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional)
- Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis)
- União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar)
- União Nacional dos Auditores do Sus (Unasus)
- Voto Consciente