



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr

v. 2 n. 3 2013

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira – UFPR – v. 2, n.3 (2013) –. Curitiba: TRE, 2013 -

Quadrimestral
ISSN 1414-7866

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral Curitiba v. 2 n. 3 dezembro p. 315-468 2013

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que **Paraná Eleitoral** trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente: Des. Edson Luiz Vidal Pinto

Vice-Presidente / Corregedor / Diretor da EJE/PR: Des. Jucimar Novochadlo

Direção Geral: Ana Flora França e Silva

Editores:

Editor chefe: Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Bruno Bolognesi (UNILA)

Luiz Domingos Costa (Facinter)

Direito Político e Eleitoral

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Ana Cláudia Santano

Conselho Editorial

Ciência Política

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizzarro Neto (University of Notre Dame)

Luciana Veiga (UFPR)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFRGS)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral

Adriano Soares da Costa

Ana Cláudia Santano

Ana Flora França e Silva (TRE-PR)

Clémerson Merlin Clève (UFPR; UniBrasil)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

René Ariel Dotti (UFPR)

Torquato Jardim

Capa: Luiz Domingos Costa

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editores eletrônicos: Tikinet Edição Ltda.

Revisão técnica: Nara Lasevicius / Tikinet

Impressão e acabamento:

Tiragem desta edição: 1 500 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à revista **Paraná Eleitoral** serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranael@tre-pr.gov.br

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

Revista PARANÁ ELEITORAL

Seção de Jurisprudência

Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefones: (41) 3330-8517 e 3332-6748

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral	321	<i>Luiz Eduardo Peccinin</i>
Os direitos políticos e os militares na Constituição de 1988	345	<i>Eneida Desiree Salgado</i>
Reforma constitucional y legal a la fórmula electoral binominal en Chile	361	<i>Francisco Zúñiga Urbina</i>
Apontamentos teóricos a respeito do papel da participação política na democracia	387	<i>Robert Bonifácio</i>
O voto em Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010	415	<i>Monize Arquer</i>
O voto econômico na América Latina: estado da arte	441	<i>Flávia Bozza Martins</i>
Normas para publicação	463	

Nota da Presidência

Detentora do maior acervo de direito eleitoral do país, recentemente transformada em revista acadêmica, já contando com boa qualificação no sistema Qualis – CAPES, B 2, a *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política* tornou-se referência na seara do direito político e eleitoral. Fruto não do acaso, pois sua criação deu-se no longínquo ano de 1955 e, após interrupção, retornou com a força do movimento da reabertura política nos anos 80, chegando até nossos dias com a subscrição de artigos dos maiores nomes do direito eleitoral. Agora, acadêmica, passou a contar, também, com o ramo da ciência política.

Com a satisfação, agradeço os autores pelas preciosas colaborações e, congratulo os editores por mais esta edição da *Paraná Eleitoral*.

Des. Edson Vidal Pinto
Presidente do TRE/PR

Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral

Luiz Eduardo Peccinin

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar o artigo 36-A da Lei nº 9.504/97, contrastando-o com o conceito jurisprudencial clássico de propaganda eleitoral antecipada. Primeiramente, de forma breve e objetiva, são apresentadas as alterações da Lei nº 12.034/2009 ao ordenamento jurídico eleitoral, em especial, ao regime da propaganda eleitoral. Em seguida, o estudo traça um panorama da propaganda política e dos princípios da máxima liberdade e igualdade que norteiam o debate político-eleitoral para, ao final, propor um avanço jurisprudencial no tema da propaganda eleitoral antecipada após as alterações advindas com o artigo 36-A.

Palavras-chave: liberdade de expressão; lei eleitoral; propaganda política; propaganda eleitoral; propaganda eleitoral antecipada.

Abstract

This study aims to analyze the article 36-A of Law no 9.504/97, contrasting it with the classical jurisprudential concept of early electoral propaganda. First, briefly and objectively, are presented the amendments of the Law no 12.034/2009 to the electoral legal order, in particular the system of electioneering. Then, the study presents an overview of political propaganda and the principles of maximum freedom and equality that guide the political-electoral debate to, at the end, propose a breakthrough on the theme of the early electoral propaganda after the changes arising from the article 36-A.

Keywords: freedom of expression; electoral law; political propaganda; electioneering; early electoral propaganda.

Artigo recebido em 4 de agosto de 2013; aceito para publicação em 11 de novembro de 2013.

Sobre o autor

Advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná, mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-PR.

Introdução: a chamada “minirreforma” eleitoral da Lei nº 12.034/2009

Desde sua redação original, a Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral ou Lei das Eleições) sempre delineou claramente em seu artigo 36 que “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição”, inovando o que estabelecia o artigo 240 do Código Eleitoral, permissivo à propaganda de candidatos a cargos eletivos já a partir de sua escolha em convenção¹. No entanto, mesmo estabelecendo esse marco temporal em prol da isonomia entre os candidatos no pleito, a legislação ordinária jamais procurou conceituar objetivamente o que poderia ser considerado propaganda eleitoral, trabalho este que sempre coube à doutrina e, principalmente, à Justiça Eleitoral, seja por meio de suas decisões perante casos concretos, seja por meio de suas controversas Resoluções Eleitorais.

Classicamente, o Tribunal Superior Eleitoral criou o conceito tripartite de propaganda eleitoral, definindo-o como todo o ato “que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública”². Como se vê, esse conceito limitava enormemente a exposição de figuras públicas, filiados a partidos políticos, pré-candidatos e candidatos, enfim, a discussão de assuntos de caráter político nos meses que antecediam o período eleitoral.

Nos últimos anos, todavia, aproveitando-se da necessidade e oportunidade de atualizar a disciplina infraconstitucional das eleições, o legislador também procurou dar sua contribuição ao tema da propaganda eleitoral, inclusive avançando sobre o que já havia sido construído jurisprudencialmente.

Segundo Walber de Moura Agra, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, “fora criada em razão da necessidade de reformar

1. “Art. 240. A propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após a respectiva escolha pela convenção.”

2. TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 161-83, Relator Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, Data de Julgamento 17.02.2000, DJ – Diário da Justiça 31.03.2000, p. 126. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 29/06/2013.

o ordenamento eleitoral, evitando insegurança jurídica em virtude de posicionamentos judiciais divergentes e cambiantes”, levando a “um novo direcionamento da legislação eleitoral, no que alterou questões essenciais dos procedimentos adotados nas eleições, fazendo com que mandamentos normativos estabeleçam vetores que dantes eram indicados por decisões judiciais” (Agra, 2012, p. 56-57). Em outras palavras, ficou claro que, diante das alterações promovidas por essa reforma, o legislador ordinário procurou dar uma resposta legal ao muito criticado “ativismo” da Justiça Eleitoral.

A Lei nº 12.034/2009 modificou e incluiu novos dispositivos ao Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), à Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e, principalmente, à Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97), atualizando, por assim dizer, todo o ordenamento jurídico eleitoral. O defasado Código Eleitoral foi o que sofreu menos modificações pela reforma de 2009, a qual apenas procurou incluir na Lei nº 4.737 o chamado “voto em trânsito” para as eleições presidenciais por meio do novo artigo 233-A³.

Por sua vez, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) sofreu significativas modificações em toda a disciplina da vida interna e externa das agremiações políticas, em específico no que é pertinente à responsabilização dos órgãos partidários (artigos 15-A e 19), à filiação partidária (artigos 19 e 45), à prestação de contas partidária (artigo 37), ao acesso e emprego dos recursos do Fundo Partidário (artigos 37, 39, 44, I e V), ao programa e estatuto partidários (artigos 44 e 45) e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (artigo 45, IV e §§ 2º a 6º).

Nesse último ponto, é interessante a este estudo notar que o legislador acrescentou por meio do inciso IV do artigo 45 uma nova finalidade da propaganda partidária no rádio e na televisão, a de “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)”, bem

3. “Art. 233-A. Aos eleitores em trânsito no território nacional é igualmente assegurado o direito de voto nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, em urnas especialmente instaladas nas capitais dos Estados e na forma regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral.”

como consolidou em seu parágrafo 6º que é absolutamente vedada qualquer forma de propaganda partidária paga⁴.

Por fim, a “minirreforma” modificou drasticamente e incluiu diversas disposições à Lei nº 9.504/97, a Lei Eleitoral. Em síntese, alterou a disciplina do processo eleitoral em relação a: registro de candidaturas e coligações partidárias (artigos 6º, 7º, 10, 11, 16 e 16-A); legitimidade dos partidos políticos dentro do processo eleitoral (artigo 6º, § 4º); inelegibilidades supervenientes (artigo 11, § 10); quitação eleitoral (artigo 11, § 6º); comitês financeiros (artigo 22 e 22-A); doações por pessoas físicas e jurídicas (artigos 23 e 81); prestação de contas (artigos 22-A, 23, 25, 29, 30, 31 e 33); representações à Justiça Eleitoral (artigos 30-A, 40-B, 73, 81, 96-A e 97-A); captação ilícita de sufrágio (artigo 41-A da Lei Eleitoral); condutas vedadas a agentes públicos (artigos 73 a 77); direito de resposta (artigo 58); eventos pré-eleitorais (artigos 7º e 36-A); diretrizes partidárias (artigos 6º, 7º e 10); instruções do Tribunal Superior Eleitoral (artigo 105); momento da votação (artigo 91-A) e, por fim, propaganda eleitoral e no dia da eleição (artigos 36 a 39-A, 41, 43 a 48, 53-A, 57 e 58).

E, já direcionando para o que diz respeito ao presente trabalho, as alterações na disciplina da propaganda política e eleitoral foram substanciais, e, dentre estas inúmeras, pode-se destacar como principais a disciplina da propaganda política pré-eleitoral após a inclusão do artigo 36-A, foco de análise mais aprofundada adiante, e da propaganda pela internet com a inserção dos artigos 57-B a 57-I.

Nesse último caso, o legislador procurou reconhecer (e regular) como propaganda eleitoral pela internet toda aquela veiculada em (i) “sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País”; em (ii) sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (iii) “por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação” e, por fim, “por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado

4. “§ 6º A propaganda partidária, no rádio e na televisão, fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga.”

ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural”. Em suma, aqui, a chamada “minirreforma” veio para sanar uma lacuna legal e verdadeiramente atualizar o ordenamento pátrio às novas formas de relacionamento interpessoal eletrônico (*blogs*, Facebook, Twitter, etc.).

Já, quanto ao novo artigo 36-A, a Lei nº 12.034/2009 excluiu das hipóteses de configuração de propaganda eleitoral antecipada (i) “a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico”; (ii) “a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições”; (iii) “a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária”; e (iv) “a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral”.

É sobre esse dispositivo, em especial sobre seu inciso I, que o presente estudo se debruçará.

Isto porque, desde já, extrai-se que, ao buscar a regulação específica da propaganda pré-eleitoral, o legislador procurou dar mais concretude ao princípio da liberdade da propaganda política em si, excluindo diversas situações materiais daquilo que historicamente a jurisprudência sempre considerou propaganda eleitoral antecipada, quando da análise do caso concreto. Na verdade, o próprio conceito de propaganda eleitoral antecipada é jurisprudencial, o que deixava qualquer caso de exposição pública de supostos pré-candidatos à mercê de decisões nem sempre uniformes e coerentes dos tribunais eleitorais pátrios.

Verificando que (mesmo diante das minúcias a que chegou a Lei nº 12.034/2009) as contradições interpretativas ainda remanescem, o presente estudo vem propor justamente a aplicação direta do princípio da máxima liberdade da propaganda política como norte interpretativo do artigo 36-A da Lei Eleitoral, principalmente de seu inciso I. Somente se aproveitando do que fora estabelecido pelo próprio legislador eleitoral, será possível delinear o que pode ou não

ser considerado, hoje, propaganda eleitoral antecipada nos meios de comunicação social.

I. Liberdade de expressão e o princípio da liberdade da propaganda política

Fávila Ribeiro conceituou que propaganda é “um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão”, dispensando o “esforço persuasivo para demonstração lógica da procedência de um tema”, mas sempre destinada a influenciar a opinião ou a conduta alheia (Ribeiro, 1986, p. 289). Debruçado sobre esse conceito, por sua vez, Carlos Neves Filho entende que a “propaganda política democrática é a tentativa de criar estados mentais favoráveis às propostas e às realizações políticas, mas calçadas no debate e na livre circulação de informações e ideias” (Neves Filho, 2012, p. 20).

A doutrina brasileira costuma discriminar quatro espécies de propaganda política: a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária, a publicidade institucional e a propaganda político-eleitoral, propriamente dita.

A *propaganda partidária* é aquela garantida constitucionalmente pelo artigo 17, § 3º, da Constituição⁵ e regulamentada pelo artigo 45 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, exclusivamente para “difundir os programas partidários”; “transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido”; “divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários” e “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)”. Em síntese, a *propaganda partidária* é aquela desvinculada de um pleito eleitoral específico, com ênfase na “apresentação da ideologia, do quadro e do programa partidários à população em geral, buscando fortalecer os seus ideais e bandeiras, a ponto de atrair novos adeptos, simpatizantes e filiados, além de incitar os já participantes a promovê-los” (Neves Filho, 2012, p. 37).

5. “§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”

A *propaganda intrapartidária* é aquela voltada exclusivamente para o filiado ao partido político, a qual, além do já constante no inciso III do artigo 36 da Lei Eleitoral⁶, agora também se encontra regulada pelo artigo 36-A, III, que excetuou do conceito de propaganda eleitoral antecipada “a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária”. Segundo Carlos Neves Filho, tal propaganda ainda se divide entre propaganda em prévias partidárias e propaganda pré-convenção (Neves Filho, 2012, p. 44), sendo vedada a sua divulgação livre por meio da internet e com a participação de não filiados⁷.

-
6. “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição. § 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.”
 7. Limites estes traçados pelo Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta nº 1.673: “EMENTA: CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. PRÉVIAS ELEITORAIS. 1. Quanto à data para realização das prévias, consulta não conhecida, ressalvada a posição do relator. 2. A divulgação das prévias não pode revestir caráter de propaganda eleitoral antecipada, razão pela qual se limita a consulta de opinião dentro do partido. 1) A divulgação das prévias por meio de página na internet extrapola o limite interno do Partido e, por conseguinte, compromete a fiscalização, pela Justiça Eleitoral, do seu alcance. 2) Tendo em vista a restrição de que a divulgação das prévias não pode ultrapassar o âmbito intrapartidário, as mensagens eletrônicas são permitidas apenas aos filiados do partido. 3) Nos termos do art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97, que pode ser estendido por analogia às prévias, não se veda o uso de faixas e cartazes para realização de propaganda intrapartidária, desde que em local próximo da realização das prévias, com mensagem aos filiados. (Nesse sentido, Agravo nº 4.798, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 05.11.2004; REspe nº 19.162, Rel. Min. Costa Porto, DJ 17.08.2001). 4) Na esteira dos precedentes desta e. Corte que cuidam de propaganda intrapartidária, entende-se que somente a confecção de panfletos para distribuição aos filiados, dentro dos limites do partido, não encontra, por si só, vedação na legislação eleitoral. (Agravo nº 5.097, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ 9.11.2004; REspe nº 19.254, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 8.5.2001). 5) Assim como as mensagens eletrônicas, o envio de cartas, como forma de propaganda intrapartidária, é permitido por ocasião das prévias, desde que essas sejam dirigidas exclusivamente aos filiados do partido. 6) Incabível autorizar matérias pagas em meios de comunicação, uma vez que ultrapassam ou podem ultrapassar o âmbito partidário e atingir, por conseguinte, toda a comunidade. (Rel. Min. Nelson Jobim, REspe nº 16.959, DJ 21.5.2001). 3. Os eleitores não filiados ao partido político não podem participar das prévias sob pena de tornar letra morta a proibição de propaganda extemporânea. 4. Pode o e. TSE fornecer ao diretório do partido a lista atualizada dos seus filiados, porém, sem indicação de endereço (art. 29, Res.-TSE 21.538/2003 e art. 19 da Lei nº 9.096/95).

A *publicidade institucional* não é aquela afeta à vida político-eleitoral, é aquela autorizada por agente público, custeada por recursos dos entes da administração direta e indireta e destinada a divulgar, em caráter informativo e educativo, os atos, programas, serviços e campanhas, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”, conforme previsão do § 1º do artigo 37 constitucional⁸. Tal publicidade é vedada dentro dos três meses que antecedem o pleito, exceto “em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral” (artigo 73, VI, “b”, da Lei Eleitoral⁹).

Contudo, não parece ser coerente com o conceito de *propaganda* acima delineado considerar como propaganda política toda forma de publicidade institucional quando esta não tem a finalidade de

5. O Partido pode utilizar verbas do Fundo Partidário para pagamento de gastos com a referida propaganda intrapartidária, alocando-os nas rubricas previstas nos incisos I e/ou IV do art. 44 da Lei nº 9.096/95 (v.g. manutenção dos serviços do partido). 6. O Partido pode receber doações de pessoas físicas ou jurídicas para financiar a propaganda intrapartidária, bem como para a realização das prévias partidárias, nos termos do art. 39, caput, c.c. o § 1º, da Lei nº 9.096/95. 7. O postulante à candidatura a cargo eletivo não pode receber doações de pessoas físicas ou jurídicas para financiar a sua propaganda intrapartidária, uma vez que não ostenta a condição de candidato (art. 23, caput, da Lei nº 9.504/97 e art. 19, §1º, da Lei nº 9.504/97). 8. A Justiça Eleitoral pode fornecer urnas eletrônicas ao partido político para a realização de suas prévias, nos termos do art. 1º do Código Eleitoral e da Res.-TSE nº 22.685/DF”. TSE, Consulta nº 1.673 – Brasília, Relator Min. Félix Fisher, Data de Julgamento 24.03.2009, DJe – Diário da Justiça Eletrônico 01.09.2009, p. 47-8. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em 01/07/2013.

8. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”
9. “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VI - nos três meses que antecedem o pleito: [...] b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;”

“convencer a população em geral da qualidade da gestão pública e os benefícios que esta vem trazendo à população”, ao contrário do que defende Carlos Neves Filho (Neves Filho, 2012, p. 48). A publicidade institucional é mais, é a materialização do princípio constitucional da publicidade administrativa, do direito de informação dos cidadãos e do dever de transparência do Estado, é instrumento de garantia de participação e controle social da administração (Mendes e Branco, 2012, p. 895-896), e não meio de criação de estados mentais favoráveis no destinatário da mensagem.

Essa publicidade institucional pode ser instrumento de persuasão, traduzindo-se esta sim em *propaganda governamental*, ligada à atividade de fomento público, de “indução institucional para a prática de determinadas ações”, como as campanhas de vacinação ou de educação no trânsito, sempre de “caráter cívico e impessoal” (Gabardo e Salgado, 2012, p. 153-154). Ou ao menos deveriam ser, visto que elaboradas e custosas técnicas de *marketing* ainda são amplamente utilizadas por gestores públicos para a produção de verdadeira propaganda institucional pessoalizada, extrapolando os limites traçados pelo § 1º do artigo 37 da Constituição da República.

Por fim, temos a *propaganda político-eleitoral* propriamente dita, aquela permitida apenas “após o dia 5 de julho” do ano eleitoral, com a finalidade de “dar conhecimento ao público de determinada candidatura a cargo eletivo e, por conseguinte, captar o voto do eleitor” (Madruga, 2012, p. 357). É o meio de comunicação direto entre candidato e eleitor durante a campanha eleitoral, diferenciando-se das demais formas de propaganda política, dada sua finalidade específica de obtenção do voto e sua “(quase) exclusividade no período pré-eleição” (Neves Filho, 2012, p. 50-51).

Seja em qualquer dessas espécies, só há que se falar em propaganda política atrelada à ideia de liberdade. E a liberdade da propaganda política decorre diretamente da liberdade de expressão insculpida na Constituição Federal¹⁰.

10. “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”

Como ensina Canotilho, a liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, como garantia de importe constitucional, implica tanto uma *pretensão jurídica individual* (direito subjetivo) aplicada diretamente a favor de determinados titulares, quanto um correspondente dever jurídico de “abstenção ou proibição de agressão” por parte dos destinatários passivos (*função de defesa*), além de uma *prestação positiva* do Estado para garantir o pleno exercício dessa liberdade por todos os cidadãos (Canotilho, 2010, p. 401-402).

A propaganda política nada mais é do que expressão da opinião política, ou seja, uma projeção da liberdade de expressão na esfera política, calcada constitucionalmente e, por isso, impõe a “abstenção dos destinatários passivos (Estado e particulares), inclusive em editar normas legais e infralegais que a limitem; como também autoriza a busca pelo cumprimento efetivo dos direitos a prestações” (Neves Filho, 2012, p. 22-24), como o direito de antena aos partidos políticos (propaganda partidária) e o acesso isonômico ao rádio e à televisão durante a campanha eleitoral (propaganda eleitoral).

Avançando no tema, destaca Fávila Ribeiro que só há que se falar em liberdade em conjunto com a igualdade de oportunidades: “a proteção a ser atribuída à propaganda está em função da liberdade individual de pensamento”, a qual, por não ser atributo apenas de alguns, deve ser acessível a todos, “adquirindo expressiva dimensão social com o estabelecimento de um ambiente propício ao debate de ideias, ao confronto de opiniões” (Ribeiro, 1986, p. 294). Quanto às eleições, a liberdade de propaganda se tornou “condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para funcionamento da competição democrática”.

As normas protetoras da liberdade aparecem em funcional implicação com os postulados de igualdade. Com a liberdade erguem-se as defesas dos eleitores, dos candidatos e dos partidos, impedindo os cerceamentos provindos das agências estatais. Por sua vez, com a igualdade, as defesas são mobilizadas para enfrentar as situações privilegiadas, as dominações sociais que possam de alguma maneira embaraçar e desnivelar o livre diálogo democrático. (Ribeiro, 1986, p. 308).

De um lado, Joel José Cândido reconhece que os partidos e candidatos têm na propaganda política livre “o meio mais eficiente de veicular seus programas e ideias, suas metas e propostas, suas plataformas e compromissos”, mas, de outro, alerta que não é possível

ao Estado “deixar de regular o exercício do direito à propaganda política”, sob o risco de sacrificar valores como a soberania, a manutenção da ordem pública, a moral e os bons costumes, o controle do abuso de poder e os princípios fundamentais da forma e do sistema de governo (Cândido, 2004, p. 150). Portanto, conclui-se que, nos termos dos artigos 16¹¹ e 17, § 3^{o12}, da Constituição da República, incide também sobre a propaganda política, como sobre todo o processo eleitoral, o princípio da *legalidade estrita*, ou seja, que somente a lei formal (do Parlamento) pode disciplinar o acesso e o exercício da propaganda política por partidos e candidatos.

Em uma ideia de liberdade republicana, positiva, todos os cidadãos são livres para participar igual e diretamente no governo democrático, liberdade que não exige a ausência de qualquer interferência externa em suas esferas individuais (*non-interference*), mas principalmente a ausência de capacidade de que qualquer outro interfira arbitrariamente nas decisões alheias (*non-domination*). Nesse passo, a liberdade republicana aceita a interferência estatal ao tutelar a redistribuição (*redistribution*) pela lei dessa liberdade da forma mais igualitária possível entre os agentes democráticos (Pettit, 1997, p. 113-126).

Ao discorrer sobre essa regulação da liberdade, Eneida Desiree Salgado reforça a relação intrínseca entre a liberdade da propaganda e a igualdade entre os candidatos e partidos no acesso a seus meios, atentando que “a questão da apreciação da liberdade de propaganda deve extrapolar o âmbito individual. O valor da liberdade deve ser lido de acordo com o princípio da igualdade, base do ideal republicano e do Estado democrático de Direito”. E mais: deve-se ter em mente que “a formação da vontade política do eleitorado passa pela livre e pública formação da opinião pública” mediante um debate público de ideias igualitário e verdadeiramente participativo (Salgado, 2010, p. 190-192).

11. “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

12. “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”

Assim, a regulação da propaganda eleitoral nada mais é do que uma forma de *prestação positiva* do Estado a serviço da máxima liberdade e igualdade dentro do debate político-eleitoral, cânones estes fundamentais à própria *autenticidade* do voto.

Autenticidade do voto entendida como coibição dos desvios e vícios no processo democrático, a fim de que sejam asseguradas a liberdade do voto e a igualdade do voto. A liberdade do voto é protegida pela coibição de vícios em sua formação, “seja de maneira direta – por coação, fraude, corrupção, compra de votos –, seja de maneira indireta, por restrições ou favorecimentos a determinados discursos políticos ou por tratamento diferenciado a partidos e candidatos”, e a igualdade do voto se dá tanto pela garantia de mesmo peso a todos os votos (*one man, one vote*), quanto pela garantia de “liberdade de expressão e de associação” que assegurem a igualdade de influências entre as opções que se apresentam ao eleitor (Salgado, 2010, p. 35). E, ainda, conclui Eneida Desiree Salgado que:

Além da igualdade e da liberdade de voto, há de ser assegurada, ainda, a liberdade de formação de opinião. A opinião política se forma coletivamente, a partir do debate de ideias e da submissão da opinião pessoal à apreciação dos demais. Essa liberdade não prescinde da garantia de uma igualdade entre os candidatos na disputa eleitoral. A existência de vantagens indevidas, baseadas em critérios tidos como irrelevantes, leva ao desvirtuamento do pleito, com ofensa à liberdade da vontade eleitoral. (Salgado, 2010, p. 44-45).

Uma das formas legítimas de limitação da propaganda política foi o marco temporal estabelecido pelo legislador no artigo 36 da Lei Eleitoral¹³ para o início do debate puramente eleitoral, destinado a angariar o voto do eleitor¹⁴. Concentrando a propaganda eleitoral para os três meses que antecedem o pleito, garante-se a partidos e candidatos o acesso igualitário ao rádio e à televisão, aos eleitores o mesmo período de exposição a todas as plataformas, propostas e projetos políticos, e à Justiça Eleitoral a fiscalização da propaganda e de todo o processo eleitoral de forma mais eficaz.

13. “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.”

14. A controvérsia doutrinária em torno do tema cinge-se ao elastecimento ou ao encurtamento desse prazo, fora do objeto de estudo deste trabalho.

Permitir o acesso isonômico e o exercício livre da propaganda política e eleitoral por partidos e candidatos é requisito ínsito à autenticidade do voto e à qualidade na formação da vontade manifestada das urnas. Só é possível ao eleitor a construção qualificada de sua opinião política por meio da pluralidade de opções apresentadas e da possibilidade real de que os personagens do debate público possam ter acesso isonômico a todos os meios de comunicação com o cidadão, com a máxima liberdade de levar a ele suas plataformas e projetos políticos.

No entanto, esse papel não cabe somente ao legislador, mas sim, e talvez principalmente, à própria Justiça Eleitoral, que não poucas vezes confunde seu papel de órgão fiscalizador do debate eleitoral, de coibir os abusos e garantir a igualdade entre candidatos e partidos, para desqualificá-lo e limitá-lo por meio de interpretações equivocadas de fatos corriqueiros da vida política ou, pior, por meio de suas chamadas Resoluções Eleitorais¹⁵, supostamente dentro da faculdade que lhe atribuem os artigos 23 do Código Eleitoral¹⁶ e 105 da Lei Eleitoral¹⁷, também modificado pela Lei nº 12.034/2009.

Como visto, o princípio da legalidade da propaganda, de respaldo constitucional, é fundamental para a garantia da igualdade de oportunidades e da própria autenticidade do voto, mas o cerceamento injustificado dos atos de propaganda por meio de atos infralegais, judiciais ou meramente administrativo-regulatórios é, evidentemente,

15. Que, na verdade, deveriam ser “instruções normativas”, espécie de regulamento dirigida exclusivamente a seus agentes subordinados. Ainda assim, como ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o regulamento “deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta. [...] Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei e, menos ainda, a suspende, salvo disposição expressa dela, ante o alcance irrecusável da lei para ele. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre ele” (Bandeira de Mello, 2007 [1979], p. 360).

16. “Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: [...] IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;”

17. “Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.”

atentatório à liberdade de expressão e aos artigos 16 e 17, § 3º, da Constituição da República. Diante disso, o princípio da liberdade da propaganda política deve representar um comando geral impeditivo de atos legislativos ou judiciais estatais que limitem indevidamente a liberdade de expressão da opinião política.

E é tomando esse cânone interpretativo que se passará agora a analisar o conteúdo normativo do artigo 36-A da Lei Eleitoral, inserido após a “minirreforma” eleitoral, para se propor uma nova concepção da propaganda eleitoral antecipada, esta verdadeiramente atentatória ao citado artigo 36 da Lei nº 9.504/97, a fim de não confundi-la com a manifestação legítima da opinião política fora do período eleitoral.

2. O artigo 36-A da Lei Eleitoral e uma nova concepção de propaganda eleitoral antecipada

Historicamente, ao apreciar situações fáticas de suposta afronta ao artigo 36 da Lei nº 9.504/97, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou o posicionamento de que “constitui ato de propaganda eleitoral aquele que levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública” interpretação esta retirada do Acórdão nº 26.721, de Relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro em 24 de setembro de 2009, dias antes da promulgação da Lei nº 12.034.

Ou seja, sempre se fez uso de um conceito jurisprudencial para delimitar o que poderia ser considerado ilegal ou o que representava mera livre manifestação do pensamento político. Em tal concepção, fica claro que a propaganda eleitoral antecipada era aquela que decorria da extrapolação ou desvirtuamento eleitoreiro dos limites da promoção pessoal do suposto “pré-candidato”, destinado a incutir na mente do eleitor, até sem este se aperceber (“*ainda que de forma dissimulada*”), que ele mereceria seu voto no pleito vindouro.

A partir dessa construção dos tribunais, para Sydnei Pessoa Madruga, existiriam dois tipos de propaganda eleitoral antecipada: a propaganda eleitoral antecipada direta, em que “se constata fácil e abertamente um pedido explícito de voto, apoio ou indicação de em quem votar”, pouco utilizada, e a propaganda eleitoral antecipada indireta, subliminar, que atua no “inconsciente das pessoas de forma

aleivosa, sem que elas próprias percebam, quase invisível por assim dizer e de difícil percepção num primeiro momento” (Madruga, 2012, p. 359-360).

Ocorre que, dentro do trabalho de imprensa e de comunicação, não há mais como se dar respaldo a um entendimento jurisprudencial que busca conceituar uma situação fática hoje disciplinada expressamente pela Lei Eleitoral em seu artigo 36-A, introduzido pela Lei nº 12.034/2009, por mais pacificado que esteja. Principalmente quando tal conceito tem o condão de cercear a exposição e o conteúdo da participação de personalidades públicas nos meios de comunicação de massa e estender aquilo que o próprio legislador autorizou, o que afronta o princípio da legalidade específica da propaganda política.

Estabelece o artigo 36-A da Lei Eleitoral quatro hipóteses que não podem ser consideradas atos de propaganda eleitoral antecipada:

(i) A participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;

(ii) A realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições;

(iii) A realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou

(iv) A divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

Quanto aos incisos II e III, não há qualquer controvérsia. Procurou o legislador traçar objetivamente os limites da propaganda eleitoral intrapartidária (*supra*), realizadas durante as prévias partidárias e previamente à convenção, veiculada somente pelos meios de comunicação intrapartidários e direcionada exclusivamente a seus filiados, sob pena de ofensa ao artigo 36 do diploma eleitoral.

O inciso IV exclui do conceito de propaganda eleitoral antecipada “a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de

votos ou de apoio eleitoral”, garantindo ao ocupante do mandato parlamentar o privilégio¹⁸ de divulgar sua (particular e pessoalizada) atuação pública ao eleitorado fora do período eleitoral, teoricamente porque, sendo o parlamentar representante popular, não se poderia vedar sua comunicação com os cidadãos que o elegeram e com a sociedade em geral (Gomes, 2012, p. 359). Vedam-se somente a menção “a possível candidatura” e o pedido explícito de votos ou de apoio eleitoral, a conotação eleitoral na propaganda.

O inciso I, no entanto, é o dispositivo que merece melhor análise.

Nessa hipótese de exclusão de ofensa ao artigo 36, ficou evidente a intenção do legislador de ampliar o debate político para além do período de três meses prévio às eleições, reconhecendo a existência da figura do “pré-candidato” e permitindo expressamente a ele a possibilidade de participação em programas, entrevistas, encontros e debates no rádio, na televisão e na internet, e, naturalmente, de exporem livremente suas “plataformas e projetos políticos”. Em outras palavras, esse dispositivo esvazia completamente o clássico conceito de propaganda eleitoral antecipada.

Ao permitir que o pré-candidato exponha seus projetos políticos, o legislador claramente vai na contramão do posicionamento jurisprudencial de vedação ao ato de “levar ao conhecimento geral” a “ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública” antes de 6 de julho do ano eleitoral. A conotação eleitoral¹⁹ é evidente na autorização legal de exposição pública de plataformas e projetos políticos, tornando quase inócua uma discussão em torno do que pode ser considerado propaganda eleitoral “dissimulada” ou não.

Igualmente, com a inclusão desse inciso I, vale anotar também que a legislação eleitoral ampliou o poder dos meios de comunicação social (rádio, televisão e internet) de participar do debate político com contornos eleitorais, aproximando-o do eleitorado pelo extravaso da discussão de temas politicamente relevantes para além da propaganda oficial nos três meses anteriores ao pleito. Destaca Rodrigo López Zilio que tamanha é a amplitude da autorização do artigo

18. Já que nada é dito pelo Legislador quanto ao ocupante de cargo eletivo perante o Poder Executivo.

19. Ou o *conteúdo eleitoral específico*, elemento para identificação da propaganda eleitoral antecipada, como defende Carlos Neves Filho (2012, p. 57-58).

36-A da Lei Eleitoral que “praticamente inviabiliza o reconhecimento de propaganda extemporânea. [...] Ademais, no caso concreto, torna-se extremamente difícil – senão impossível – desvincular a exposição de um projeto político do pedido de voto”, o que leva a uma verdadeira “antecipação do conteúdo da propaganda eleitoral a ser realizada no período permitido” (Zilio, 2012, p. 292-293).

A ampliação da liberdade dos meios de comunicação social, no entanto, não pode ser vista com ares de reprovação, *de per se*. Sem jamais descuidar da vigilância do princípio da igualdade que circunda a propaganda política e o processo eleitoral em si, antecipar o conhecimento dos possíveis candidatos ao pleito, sua atuação e seus projetos políticos, enfim, o debate público de ideias, permite ao eleitor uma formação mais qualificada de sua vontade política, relacionada diretamente à *autenticidade* de seu voto.

Além disso, se de um lado a lei ampliou de certo modo a liberdade de manifestação do pensamento político em veículos de comunicação social, de outro também cuidou de impor duas limitações ao debate eleitoral fora do período legal, uma aos pré-candidatos, de que não (i) haja pedido expresse²⁰ de votos, e outra aos veículos de comunicação social, de que (ii) seja conferido tratamento isonômico a todos os possíveis pleiteantes ao cargo em disputa. Como limitadores da liberdade de manifestação do pensamento político, essas são as duas únicas restrições impostas pelo legislador. Nada mais.

Apesar de discordar da opção do legislador, José Jairo Gomes destaca que, após a introdução do artigo 36-A da Lei Eleitoral, o antigo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca da propaganda eleitoral antecipada “não mais encontra apoio na ordem legal vigente”, sendo que, à luz do transcrito em seu inciso I, somente é vedado o “expresse ‘pedido de voto’, olvidando-se de que normalmente tal pedido subjaz à comunicação, encontrando-se implícito”. Isso revela que:

[...] no entrechoque de princípios, passou-se, portanto, a se conferir maior relevo aos direitos fundamentais da livre manifestação do pensamento, da informação e da comunicação, enfim, à liberdade de

20. Visto que, como já dito, a mera exposição de “plataformas e projetos políticos” já implicaria um pedido “não expresse” de votos.

comunicação e imprensa. A liberdade de comunicação, aliás, constitui um dos pilares da democracia. (Gomes, 2012, 347-8).

Já, quanto à observância da igualdade de oportunidades entre os pré-candidatos no pleito, impõe-se ao meio de comunicação social (emissora de rádio e televisão ou geradora do conteúdo na internet) que se aproveite da autorização do artigo 36-A, I, da Lei Eleitoral tão somente a obrigação de abrir um espaço isonômico a todos os pleiteantes ao cargo eletivo em discussão. Conforme esclarece Olivar Coneglian, tratamento isonômico não é necessariamente tratamento idêntico, mas sim um tratamento que permite ao eleitor ter o acesso a todos os projetos políticos apresentados:

[...] as emissoras devem dar tratamento isonômico aos futuros candidatos, de tal forma que não haja evidente privilegiamento a determinada candidatura. Esse tratamento isonômico não pode ser medido em centímetros ou em segundos. Há pré-candidatos que se expõem mais que outros, e produzem fatos políticos mais que outros. [...] A isonomia não está na capacidade de cada candidato de ser notícia, mas na conduta da emissora: se ela chamar um pré-candidato para apresentar seu programa de governo, deve chamar também os outros. (Coneglian, 2012, 249).

Aqui, faz-se uma crítica ao fato de o legislador ter excluído jornais impressos e revistas dos meios de comunicação social aptos a publicar entrevistas ou matérias com a exposição de plataformas e projetos políticos de pré-candidatos, o que leva a interpretações equivocadas do dispositivo. Nesse caso, uma interpretação ampliativa e de acordo com o princípio da liberdade da propaganda política se faz possível, seja porque é indiscutível que o rádio, a televisão e a internet são meios de comunicação de muito maior alcance, seja porque não se justificaria a discriminação de veículos de mídia, como bem destaca José Jairo Gomes (2012, 346).

Ao discorrer acerca do papel do legislador na regulação das liberdades constitucionais, Fávila Ribeiro destaca que a lei não mais atua em “neutralidade valorativa”, mas deve se coadunar com “[o] espírito constitucional e difundir os seus conteúdos, sempre observando as condições processuais em suas linhas de elaboração”, constituindo “o instrumento idôneo para expandir os conteúdos constitucionais e viabilizar a proteção às liberdades, obstando a proliferação de

duradouras ou circunstanciais arbitrariedades”. Em outras palavras, se a própria Lei Eleitoral deve “ter afinidade de conteúdo com os valores sacramentados pela Constituição” (Ribeiro, 1990, 85-6), sua interpretação jurisprudencial também não deve escapar ao respeito aos princípios norteadores da propaganda política.

Portanto, dado o novo cenário legislativo presente após o advento do artigo 36-A na Lei Eleitoral, não há mais que se falar em “indução” ao voto ou “intenção” de pedir voto na hipótese do artigo 36-A, I, da Lei Eleitoral, uma vez que o próprio texto legal autoriza explicitamente o nominado pré-candidato a participar de debates, entrevistas e programas na televisão e no rádio com a finalidade específica de expor livremente suas “plataformas e projetos políticos”.

Antes mesmo da reforma eleitoral aqui em enfoque, vincular a sanção de condutas supostamente infringentes ao artigo 36 da Lei Eleitoral à “intenção” do agente ou beneficiário sempre representou uma saída temerária. Afinal de contas, a aventada realização de propaganda eleitoral antecipada “há de aferir-se segundo critérios objetivos e não conforme a intenção oculta de quem a promova”²¹.

Agora, após a vigência da Lei nº 12.034/2009, percebe-se que o Tribunal Superior Eleitoral passou a acolher essa nova solução dos casos de propaganda eleitoral antecipada nos meios de comunicação social, sob o norte interpretativo do princípio constitucional da liberdade de expressão e de comunicação, a partir do julgado paradigma no Recurso nº 1.346-31, de relatoria do Ministro Henrique Neves²². Nesse julgado, destacou o Relator que:

21. TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 19.752/MG, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento 12.11.2002, DJ 28.10.2005, p. 135, *RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE*, vol. 16, tomo 4, p. 150. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 01/07/2013.

22. “EMENTA: ELEIÇÕES 2010. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PROGRAMA DE ENTREVISTAS. 1. Competência – O Tribunal Superior Eleitoral é a instância competente para, originariamente, examinar alegação de propaganda eleitoral antecipada relativa à eleição presidencial. 2. A proibição de realizar propaganda antes de 5 de julho atinge todas as pessoas, independentemente da aspiração pessoal em disputar a eleição a que ela se destina. 3. Entrevista com político de realce no Estado com natureza jornalística não caracteriza propaganda eleitoral antecipada, ainda que nela existam referências aos planos para a eleição presidencial. A regra do art. 36-A, inciso I, se aplica especialmente quando a mesma emissora realiza programas semelhantes com diversos políticos, demonstrando tratamento isonômico. 4. Recurso a que se nega provimento”. TSE, Recurso em

Realmente, com a introdução da nova regra do art. 36-A, quando configurada uma das hipóteses de seus incisos, não cabe apenas afirmar que a propaganda eleitoral antecipada se caracteriza com a mera divulgação de uma pretensa candidatura. Como alerta o doutrinador, em entrevista televisiva, a exposição da candidatura e o pedido de voto são implícitos. Disso decorre que a locução “desde que não haja pedido de votos” deve ser interpretada em sentido estrito, exigindo-se que, nesta situação, haja o pedido explícito de votos para a configuração da hipótese. Reafirmo, no caso, considerar como fator determinante a realização de diversas entrevistas com vários filiados de agremiações partidárias distintas. Essa situação concreta evidencia o interesse jornalístico sobre o tema e afasta qualquer alegação sobre a quebra da isonomia que, ao fim e ao cabo, é a razão que sustenta a limitação prevista no art. 36 da Lei nº 9.504/97.

Replicando tal posicionamento, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 532.581²³, a Ministra Nancy Andrichi enfatizou a máxima eficácia à liberdade de expressão aqui defendida, em conjunto com a mínima intervenção da Justiça Eleitoral, consignando

Representação nº 134631, Relator Min. Henrique Neves da Silva, Data de Julgamento 05.08.2010, Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 01/07/2013.

23. “EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2010. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA NÃO CONFIGURADA. DIVULGAÇÃO DE ENTREVISTA NO RÁDIO. PEDIDO DE VOTO. INEXISTÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. 1. O art. 36-A da Lei nº 9.504/97 estabelece que não será considerada propaganda eleitoral antecipada a participação de filiados a partidos políticos em entrevistas ou programas de rádio, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado, pelas emissoras, o dever de conferir tratamento isonômico. 2. No caso em exame, a concessão de entrevista em ambiente fechado, durante reunião dos partidos políticos de oposição na qual se expôs plataforma de governo, com a subsequente divulgação desse pronunciamento pela imprensa radiofônica, não configura propaganda eleitoral antecipada, sobretudo porque não houve pedido de voto, seja de forma explícita ou implícita. 3. A jurisprudência do TSE é no sentido de que eventual antinomia de normas foi resolvida pelo legislador ordinário com a prevalência dos direitos fundamentais da livre manifestação do pensamento, da informação e da comunicação sobre a atuação interveniente da Justiça Eleitoral (R-Rp nº 1346-31/DF, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS de 5.8.2010). 4. Agravo regimental não provido”. TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 5325-81, Relatora Min. Fátima Nancy Andrichi, Data de julgamento 04.08.2011, DJe 18.08.2011, p. 30. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 28/06/2013.

que “eventual antinomia de normas foi resolvida pelo legislador ordinário com a prevalência dos direitos fundamentais da livre manifestação do pensamento, da informação e da comunicação sobre a atuação interveniente da Justiça Eleitoral” e, “respeitadas as limitações legais, é necessário preservar a liberdade de expressão, de imprensa e de comunicação, que fomentam o debate político e asseguram o pluralismo de ideias”.

Também já decidiu recentemente aquele tribunal superior que “a propaganda institucional que veicula discurso de pré-candidatos sem que haja pedido de votos, nem mesmo de forma dissimulada, não configura propaganda eleitoral antecipada, incidindo a exceção prevista no art. 36-A, I, da Lei nº 9.504/97”²⁴ e que é propaganda eleitoral antecipada

[...] qualquer manifestação que, previamente aos três meses anteriores ao pleito e fora das exceções previstas no artigo 36-A da Lei nº 9.504/97, leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretenda desenvolver ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública²⁵.

Anote-se, portanto, que o conceito clássico de propaganda eleitoral é utilizado quando em análise de situações não abrangidas pelo artigo 36-A da Lei Eleitoral, como no desvirtuamento da propaganda partidária²⁶.

24. TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 3942-74, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Data de Julgamento 16.10.2012, DJe 13.11.2012, tomo 218, p. 11. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 02/07/2013.

25. TSE, Representação nº 2.031-42, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Data de Julgamento 20.03.2012, DJe 22.05.2012, tomo 95, p. 111. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 02/07/2013.

26. “EMENTA: PROPAGANDA PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. FILIADO. CONFIRMAÇÃO. LIMINAR. CASSAÇÃO. QUÍNTUPLO. TEMPO DAS INSERÇÕES ILEGAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A propaganda eleitoral extemporânea em programa partidário se configura pelo anúncio, ainda que sutil, de determinada candidatura, dos propósitos para obter apoio por intermédio do voto e de exclusiva promoção pessoal com finalidade eleitoral, sobretudo

Ocorre que, no que concerne ao trabalho de imprensa, de comunicação social, optar pela aplicação daquele conceito jurisprudencial de propaganda eleitoral antecipada após a reforma no ordenamento eleitoral importa não só na violação ao artigo 36-A da Lei Eleitoral, mas também uma afronta literal ao artigo 220, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que assegura aos veículos de comunicação social a mais ampla liberdade de expressão e informação²⁷.

Recusar-se a avançar tal posicionamento representa, portanto, desrespeito tanto ao princípio da legalidade estrita, da reserva de lei, quanto da máxima liberdade da propaganda política.

Referências

- AGRA, W. M. (2012). *Temas polêmicos do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum.
- BANDEIRA DE MELLO, O. A. (2007 [1979]). *Princípios gerais de direito administrativo*: introdução. 3. ed. São Paulo: Malheiros. vol. 1.
- CÂNDIDO, J. J. *Direito eleitoral brasileiro*. (2004). 11. ed. Bauru: Edipro.
- CANOTILHO, J. J. G. (2010). *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina.
- CONEGLIAN, O. (2012). *Propaganda eleitoral*. 11. ed. Curitiba: Juruá.
- GABARDO, E.; SALGADO, E. D. (2012). O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. In: AFFORNALLI, M. C. N. M.; GABARDO, E. (coords.). *Direito, informação e cultura: o desenvol-*

quando realizada às vésperas do período eleitoral. 2. O notório pré-candidato é parte legítima para figurar no polo passivo de processo em que se discuta a realização de propaganda eleitoral antecipada, consoante entendimento firmado por esta Corte Superior. 3. Representação que se julga procedente, confirmada a liminar, para cassar dois minutos e trinta segundos do tempo de inserções nacionais a que faria jus o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no segundo semestre de 2011, aplicando-se a penalidade no semestre subsequente na hipótese de indisponibilidade de novas veiculações, nos termos do inciso II do § 2º do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos, aplicar – com fundamento no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, pela prática de propaganda eleitoral extemporânea –, ao partido representado a penalidade de multa no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), considerada a reincidência, e ao Sr. José Serra, em razão de seu prévio conhecimento e da reiteração da conduta, no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)”. TSE, Representação nº 147.451, Relatora Min. Fátima Nancy Andrichi, Data de Julgamento 26.10.2011, DJe 25.04.2011, tomo 222, p. 45. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 01/07/2013.

27. “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.”

vimento social a partir de uma linguagem democrática. Simpósio Comunicação, Cultura de Massas, Globalização e Direito: II Congreso Ciencias, Tecnologías y Cultura. Diálogo entre las Disciplinas del Conocimiento. *Anais...* Belo Horizonte: Fórum. p. 149-171.

GOMES, J. J. (2012). *Direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (2012). *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.

MADRUGA, S. P. (2012). Propaganda eleitoral. Espécies. Propaganda antecipada. Propaganda na Internet. In: RAMOS, A. C. (coord.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 355-396.

NEVES FILHO, C. (2012). *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política*. Belo Horizonte: Fórum.

PETTIT, P. (1997). Republican Political Theory. In: VINCENT, A. (ed.). *Political Theory: Tradition, Diversity, and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press. (112-32).

RIBEIRO, F. (1986). *Direito eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense.

_____. (1990). *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Curitiba. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ZILIO, R. L. (2012). *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.



Os direitos políticos e os militares na Constituição de 1988

Eneida Desiree Salgado

Resumo

O presente artigo trata das configurações constitucionais dos direitos políticos dos militares, a extensão dada a sua participação nas decisões políticas de acordo com o desenho constitucional conferido aos direitos políticos em nossas diversas experiências constituintes, em particular, os direitos de votar, de ser votado e de filiar-se a partido político. O trabalho provoca a reflexão sobre a eventual institucionalização de participação dos militares na política pela via partidária. Para fins ilustrativos são realizadas referências a constituições estrangeiras vigentes.

Palavras-chave: direitos políticos; militar; partido político; Constituição; direito comparado.

Abstract

This article treats constitutional rights of political configurations of the military, given the extent of their participation in political decisions in accordance with the constitutional design conferred political rights in our various constituent experiences, in particular, the rights to vote and be voted for to join a political party. The work causes reflection on the possible institutionalization of military participation in politics by way the partisan route. For illustrative purposes will be cited foreign constitutions.

Keywords: political rights; military; political party; Constitution; comparative law.

Artigo recebido em 6 de julho de 2013; aceito para publicação em 9 de outubro de 2013.

Introdução

Os direitos políticos são direitos fundamentais, que marcam uma concepção de Estado fundada no princípio da autodeterminação e do consentimento para o exercício do poder político. A partir da

Sobre a autora

Eneida Desiree Salgado (desisalg@yahoo.com.br) é Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) é professora de Direito Público da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

modernidade, e principalmente com base do pensamento contratualista, os homens passam a ser considerados iguais (não obstante a luta pelo significado e pela extensão da igualdade) inclusive na esfera política, o que enfraquece os princípios da legitimidade do poder que não derivam da vontade do povo – como o princípio teocrático, o princípio da história passada ou da história futura, e os princípios relacionados à natureza das coisas, como classifica Norberto Bobbio.¹

Assim, a noção de consentimento para o exercício do poder político e para a elaboração das regras às quais todos se submeterão (parte da ficção que envolve a ideia de democracia e de legitimidade) vai implicar na construção de um conjunto de direitos de cunho individual para a efetivação desta concordância. A amplitude destes direitos acompanha o conceito de democracia compartilhado. Uma democracia mais ambiciosa, que exija, por exemplo, uma configuração deliberativa, vai exigir direitos políticos para além do direito de votar e de ser votado; traz consigo a imposição de um desenho institucional que inclua canais de participação e de decisão.

O desenho constitucional brasileiro parte de uma concepção audaciosa de democracia. Resulta de um momento constituinte importante, que parte de uma ruptura (ainda que não total) com estruturas autoritárias e propõe um novo modelo, com novas premissas. A riqueza do processo constituinte, que permitiu uma construção coletiva do texto, com amplo debate em muitos fóruns, elaboração de cartilhas, envio de formulários com sugestões, elaboração de projetos de Constituição por juristas, não se revela totalmente no texto. Nas disputas ideológicas que se travaram no seio da Assembleia Nacional Constituinte algumas possibilidades se perderam. Ainda assim, as potencialidades democráticas da Constituição brasileira são generosas.²

Há algumas críticas em relação ao tratamento constitucional conferido às Forças Armadas, afirmando que não há ruptura em seu regime jurídico nem alteração das prerrogativas de seus membros quando da instauração do Estado democrático pela Constituição de 1988. Deve ser ressaltado, no entanto, o contexto político que

1. BOBBIO, 2001, p. 89-91.

2. A construção do texto constitucional brasileiro foi objeto da minha dissertação de mestrado: SALGADO, 2007.

antecedeu a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a política de distensão,³ de abertura controlada levada a cabo pelo regime militar. A extensão da anistia dada pela Lei nº 6.638/79 simboliza esse estado de coisas.

Contudo, esta abordagem está aquém da posição das Forças Armadas na contextualização política da construção da nova ordem constitucional. O que se deseja fazer é algo muito menos ambicioso. Pretende-se tratar dos direitos políticos dos militares, de sua posição como cidadão em face da comunidade política, a partir de uma visão dogmática.

Este recorte implica no abandono de outras possibilidades, muito mais audaciosas. Uma visão mais aberta dos direitos políticos, incorporando manifestações para além dos direitos de escolher representantes e de se apresentar como alternativa ao corpo eleitoral, poderia incluir a posição dos membros das Forças Armadas em relação ao direito de protesto.

Uma compreensão do direito ao protesto em face da concepção democrática do Estado e da sociedade mostra-se indispensável para uma leitura adequada do momento presente. A posição das forças de segurança, utilizadas para reprimir este “primeiro direito”⁴ em nome da preservação da ordem ou da segurança, é paradoxal: aos agentes do Estado se nega o exercício do protesto, em uma aparente redução do seu plexo de direitos fundamentais. Ainda assim, são eles que devem atuar no controle das manifestações. Não são sujeitos do direito, mas são instrumentos do Estado para a repressão de seu exercício.

O tema aqui tratado é mais restrito: verificar a extensão dada à participação dos militares nas decisões políticas de acordo com o desenho constitucional conferido aos direitos políticos, em nossas diversas experiências constituintes. Apenas para fins ilustrativos, também serão feitas referências a Constituições estrangeiras vigentes.

Ressalte-se que não se tratará de todas as manifestações dos direitos políticos, a partir de uma visão ampla evidenciada por Clèmerson

3. KUCINSKI, 1982

4. GARGARELLA, 2007.

Merlin Clève⁵ e Teori Zavascki.⁶ Não se tratará da atuação política dos militares pela participação em conselhos, pelo uso do direito de petição ou da ação popular, ou pela aposição de assinatura em projeto de lei de iniciativa popular. Nem da vedação à sindicalização e à greve, sequer aos crimes de opinião que subsistem no Código Penal Militar. Serão analisados apenas os direitos de votar, de ser votado e de filiar-se a partido político.

I. Os militares e o corpo eleitoral

A Constituição brasileira de 1824 dispõe que “a Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela Autoridade legítima” (art. 147). O texto não excluía os militares do corpo eleitoral. Além disso, entre as ressalvas à negação do direito ao voto dos menores de 25 anos, incluía os oficiais militares maiores de 21 anos (art. 92, I). Não há dispositivo constitucional proibindo a apresentação de militares como candidatos. A vedação veio apenas com a Lei Saraiva, em 1881, que inclui entre os inelegíveis “os comandantes de armas; os generais em chefe de terra e mar; os chefes de estações navais; os capitães de porto; os inspetores ou diretores de arsenais; os inspetores de corpos do exército; os comandantes de corpos militares e de polícia”. Não há regulamentação normativa sobre os partidos políticos.

A primeira Constituição republicana estabelece que “as forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei,

5. O autor aponta as seguintes “formas de participação do cidadão na administração da coisa pública”: o cidadão eleitor, o cidadão agente do poder, o cidadão colaborador (por meio da gestão privada de interesses públicos, por concessão, permissão e autorização), o cidadão seduzido (por meio da prática de atividades privadas de interesse coletivo), o cidadão censor (direito de petição na esfera administrativa e ação popular na via judicial) e o cidadão propriamente participante (por referendo, plebiscito ou iniciativa popular de leis, e na administração pública, onde a participação é de fato – através de grupos de pressão e movimentos sociais – ou regulada pela Constituição). CLÈVE, 1993, p. 16-17.

6. Que afirma que os direitos políticos abrangem “conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão, que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, ter efetiva participação e influência nas atividades de governo” (ZAVASCKI, 1995).

aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais” (art. 14). São excluídos do alistamento as praças-de-pré, com ressalva expressa aos alunos das escolas militares de ensino superior (art. 70, §1º, 3º).

Pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076), adotado pelo Governo Provisório, os militares são alistados *ex-officio* (art. 37, a). Não são encontradas regras em relação à inelegibilidade dos membros das Forças Armadas.

A Constituição de 1934 prevê que não podem alistar-se como eleitores “as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial” (art. 108, parágrafo único, b). Os “Chefes e Subchefes do Estado Maior do Exército e da Armada” e os “Comandantes de forças do Exército, da Armada ou das Polícias” são inelegíveis (art. 112, 1 b e 2 b).

A Constituição nominal de 1937, outorgada no Estado Novo, exclui os militares em serviço ativo do corpo eleitoral (art. 117, parágrafo único, b), mas reconhece expressamente a elegibilidade dos oficiais em serviço ativo das forças armadas (art. 121). Como houve a suspensão das eleições durante todo o Estado Novo, tal dispositivo não teve aplicação concreta.

Segundo a Constituição de 1946, as Forças Armadas, “organizadas com base na hierarquia e na disciplina sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei”, destinam-se “a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem” (arts. 176 e 177). O parágrafo único do artigo 132 estabelece que “não podem alistar-se eleitores as praças-de-pré, salvo os aspirantes-a-oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior”. Os militares, no entanto, podem concorrer a cargo eletivo, como se deduz da menção a deputados e senadores militares (art. 46), a agregação do militar que aceitar cargo público temporário, eletivo ou não (art. 182 §4º) e os prazos de incompatibilidade dos Chefes de Estado-maior e dos Comandantes das Regiões Militares (art. 139).

É sob a Constituição de 1946 que se instala o governo militar e retira qualquer possibilidade de discussão efetivamente democrática. O Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, que segue a ruptura institucional, trata do militar candidato e do militar eleito (art. 98).

A Constituição de 1967 não destoa muito das disposições normativas da Constituição de 1946, embora se refira expressamente à elegibilidade do militar (art. 145).

A Constituição de 1969 inclui na definição das Forças Armadas sua essencialidade para a “execução da política de segurança nacional” (art. 91), não mais faz referência à ocupação de cargo eletivo por militar, dispõe sobre a elegibilidade do militar alistável e afasta a exigência de filiação partidária para a disputa eleitoral por militar (art. 150).

O Decreto nº 57.654/66, que regulamenta a Lei do Serviço Militar, trata das “praças alistáveis eleitoralmente”, da licença durante a eleição e da transferência para a reserva quando da diplomação (arts. 152 e 153). A Lei do Serviço Militar trata do assunto ao se referir aos casos de agregação para a disputa eleitoral (art. 82, XIV) e da transferência ex officio para a reserva remunerada em caso de diplomação em cargo eletivo por militar que conte com mais de 5 anos de serviço (arts. 52, b e 98, XVI) e de exclusão, caso o militar conte com menos de 5 anos de serviço (art. 52, a).

O Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880/80, repete as disposições sobre a alistabilidade e a elegibilidade dos militares (art. 52). Em relação a atividades político-partidárias, proíbe o uso de uniforme em manifestação (art. 77 §1º, a) e o uso das designações hierárquicas, mesmo na inatividade (art. 28, XVIII, a). O Estatuto, ainda em vigor, não diverge nestes pontos das duas normativas anteriores (Decreto-Lei nº 1.029/69 e Lei nº 5.774/71). O Decreto-Lei nº 9.698/46 remetia o alistamento e o voto dos militares à lei específica, “de modo que não sejam prejudicadas a segurança do País, a disciplina e a hierarquia militares” (art. 116).

2.A regulamentação em outros países

Outros países são mais restritos à participação dos militares na política. No Equador, os militares foram proibidos de votar nas Constituições de 1967, 1978 e 1998, mas recuperam o direito de voto, ainda que facultativo, na Constituição de 2008 (art. 62, 2). Na Constituição de 1967 a proibição era justificada expressamente: os militares não podiam votar “por serem garantidores da pureza do sufrágio” (art. 73, 2). Sob a Constituição equatoriana de 1945, os militares podiam votar, embora não pudessem participar em atividades partidárias, campanhas ou manifestações eleitorais (art. 145,

15). A Constituição vigente veda a candidatura de membros das Forças Armadas e da Polícia Nacional em serviço ativo (art. 113, 8). Interessante a definição de forças armadas: “As Forças Armadas e a Polícia Nacional são instituições de proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (art. 158) e “serão obedientes e não deliberantes, e cumprirão sua missão com estrita sujeição ao poder civil e à Constituição” (art. 159).

A Constituição colombiana de 1991 trata da Força Pública, composta pelas Forças Militares e pela Polícia Nacional (art. 216). E expressamente dispõe: “A Força Pública não é deliberante; não poderá se reunir senão por ordem de autoridade legítima, nem dirigir petições, exceto sobre assuntos que se relacionem com o serviço e a moralidade do respectivo corpo e com relação à lei. Os membros da Força Pública não poderão exercer a função do sufrágio enquanto permaneçam em serviço ativo, nem participar de atividades ou debates de partidos ou movimentos políticos” (art. 219).

Segundo o texto original do artigo 34 da Constituição do Peru de 1993, os membros das Forças Armadas e da Polícia Nacional em atividade não podiam eleger nem apresentarem-se como candidatos. Após reforma em março de 2005, o artigo passou a ter a seguinte redação: “Os membros das Forças Armadas e da Polícia Nacional tem direito ao voto e à participação cidadã, regulados por lei. Não podem candidatar-se a cargos de eleição popular, participar em atividades partidárias ou manifestações, nem realizar atos de proselitismo, enquanto não passarem para a inatividade, de acordo com a lei”. Para poderem disputar um cargo no Congresso, precisam afastar-se da atividade seis meses antes da eleição (art. 91, 4). Para os constituintes peruanos, “as Forças Armadas e a Polícia Nacional não são deliberantes. Estão subordinadas ao poder constitucional” (art. 169).

A Constituição da Bolívia, referendada em 2009, dispõe em seu artigo 245 que “a organização das Forças Armadas descansa em sua hierarquia e disciplina. É essencialmente obediente, não delibera e está sujeita às leis e aos regulamentos militares. Como organismo institucional não realiza ação política; individualmente, seus membros titularizam e exercem os direitos de cidadania nas condições estabelecidas por lei”. A Polícia Boliviana é tratada de maneira análoga (art. 251). Para que possam concorrer a cargo eletivo, os membros das Forças Armadas e da Polícia devem renunciar três meses antes das eleições (art. 238, 4).

Na Constituição uruguaia vigente, “os magistrados, os membros do Tribunal do Contencioso Administrativo e do Tribunal de Contas, os Diretores dos Entes Autônomos e dos Serviços Descentralizados, os militares em atividade, de qualquer grau, e os funcionários policiais de qualquer categoria, deverão se abster, sob pena de destituição e inabilitação de dois a dez anos para ocupar qualquer emprego público, de formar parte de comissões ou clubes políticos, de subscrever manifestos de partido, autorizar o uso de seu nome e, em geral, executar qualquer outro ato público ou privado de caráter político, salvo o voto” (art. 77, 4º).

Na Argentina, a Ley para el Personal Militar (Ley 19.101) estabelece como deveres essenciais aos membros da ativa “a não aceitação nem o desempenho de funções públicas eletivas e a não participação direta ou indireta em atividades dos partidos políticos” (art. 7, 6).

3. O regime jurídico dos militares na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 dispõe que as Forças Armadas “são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (art. 142).

O ordenamento constitucional também traz um regime jurídico dos militares. Inicialmente, em seu texto original, tratava dos militares juntamente com os servidores públicos civis, na seção III do capítulo sobre a Administração Pública. Com a Emenda Constitucional nº 18/98, restaram neste capítulo apenas os militares estaduais (policiais militares e bombeiros militares) e o estatuto dos membros das Forças Armadas passou a constar do título da defesa do Estado e das instituições democráticas.

Desta maneira, os militares deixam de ser considerados espécie do gênero servidor público, mas seguem sendo classificados entre os agentes públicos no Estado brasileiro. Das previsões relativas aos servidores, lhes restou apenas a irredutibilidade dos vencimentos (art. 39, XV), ao lado da necessária observância do teto remuneratório, da vedação da vinculação e a não acumulabilidade dos acréscimos (art. 39, XI, XIII e XIV).

Aos militares é vedada a sindicalização e a filiação a partido político, em clara restrição ao direito fundamental de associação. Também é proibida, em âmbito constitucional, a greve aos militares. Trata-se, segundo Jorge Luiz Nogueira Abreu, de “vedação absoluta que, em hipótese alguma, pode ser mitigada”, em face da missão constitucional das Forças Armadas.⁷ O autor ainda se refere à restrição do direito à livre manifestação do pensamento, por força dos princípios da hierarquia e disciplina.⁸

Em relação aos direitos políticos compreendidos estritamente, a Constituição brasileira de 1988 veda o alistamento dos conscritos. Rogério Born apresenta como motivo para tal restrição “a necessária prontidão nos quartéis no dia da eleição e a possível influência dos comandantes na vontade dos eleitores-conscritos”.⁹ Para Maurice Duverger, isso representa uma negação da cidadania completa a uma parcela da população e que, em face da obrigatoriedade do serviço militar, esse “sistema tem como consequência atrasar a maioria eleitoral e adquire, de facto, um significado conservador”.¹⁰

Os conscritos não podem se alistar como eleitores; se alistados anteriormente, não podem votar, segundo a jurisprudência brasileira.¹¹ A doutrina aponta a inconsistência de tal leitura, em face da ausência de previsão expressa de suspensão dos direitos políticos dos conscritos no artigo 15 da Constituição.¹² Sendo inalistáveis também são inelegíveis, por conta de dispositivo expresse.

Os demais militares, no entanto, são elegíveis (art. 14, §8º), embora aqueles que estão na ativa não possam preencher uma das condições de elegibilidade constitucionalmente exigíveis: a filiação partidária (art. 14, §3º, V). Tal comando colide com a previsão da vedação de filiação partidária ao militar na ativa (art. 142, §3º, V). E, em nome do princípio da unidade da Constituição, deve-se fazer uma interpretação que encontre abrigo em ambos os dispositivos constitucionais.

7. ABREU, 2010, p. 55.

8. ABREU, 2010, p. 257.

9. BORN, 2010, p. 30.

10. DUVERGER, 1985 [1980], p. 88.

11. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 9.881. Resolução nº 15.072/1989. Resolução nº 21.538/2004.

12. BORN, 2000, p. 80.

A Constituição de 1988 estabelece que “O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade” (art. 14, §8º).

A partir da compreensão do Supremo Tribunal Federal exposta em 1990,¹³ compreende-se que o militar da ativa pode concorrer à indicação pelo partido em convenção, ainda que não filiado. A ausência de filiação partidária não permite a candidatura avulsa, pois o candidato militar da ativa deve ter seu registro realizado por partido político.

Assim respondeu o Tribunal Superior Eleitoral a Consulta nº 1014 em 2004: “A filiação partidária contida no art. 14, § 3º, V, Constituição Federal não é exigível ao militar da ativa que pretenda concorrer a cargo eletivo, bastando o pedido de registro de candidatura após prévia escolha em convenção partidária (Res.-TSE nº 21.608/2004, art. 14, § 1º).”¹⁴

Assim, o militar da ativa terá que colocar o seu nome à disposição dos militantes do partido e angariar sua simpatia para que seja escolhido, o que indica a necessidade de uma atuação político-partidária, ainda que reduzida.

Dos militares inativos se exige a filiação partidária no prazo ordinário exigido pela Lei das Eleições, de um ano antes do pleito (art. 9º). E, por força de ausência de ressalva constitucional expressa, o domicílio eleitoral um ano antes do pleito é exigido dos militares ativos e inativos.

Outra questão relevante é saber se o afastamento previsto para o militar na ativa com menos de dez anos de carreira é definitivo ou provisório. Em decisão de 2011, sobre policial da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “diversamente do que sucede ao militar com mais de dez anos de serviço, deve afastar-se definitivamente da atividade, o servidor militar que,

13. Supremo Tribunal Federal. AI 135452 / DF. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 20/09/1990. DJ 14-06-1991 PP-08085 EMENT VOL-01624-02 PP-00292.

14. Tribunal Superior Eleitoral. CONSULTA nº 1014. Resolução nº 21787 de 01/06/2004. Relator(a) Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS. Diário de Justiça, Volume 1, Data 05/07/2004, Página 01.

contando menos de dez anos de serviço, pretenda candidatar-se a cargo eletivo”, não sendo possível sua reintegração.¹⁵

O relator originário do caso, Min. Maurício Corrêa, defendeu que o afastamento não deveria ser considerado definitivo, pois a Constituição de 1988 não se referiu à exclusão, como o fez a Constituição de 1969. Além disso, afirmou que “a exegese que impõe ao militar a perda do cargo público apenas por aspirar a uma função eletiva fere o princípio da proporcionalidade”.

Em debate aberto sobre o significado do afastamento, que se iniciou em agosto de 2001 na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, o Min. Gilmar Mendes aduziu que “a razão do dispositivo é evitar que o militar mais jovem volte às Forças Armadas depois de ter participado de uma eleição”, argumento acompanhado pelo Min. Carlos Velloso, que asseverou que “o constituinte quis evitar a politização, em termos de política partidária, das Forças Armadas”. Em sentido contrário, manifestam-se o Min. Carlos Britto – que responde diretamente ao Min. Carlos Velloso com um singelo “Não quis” – e o Min. Marco Aurélio. O julgamento foi suspenso por pedido de vista do Min. Carlos Velloso e em maio de 2002 o julgamento foi afetado ao Plenário do STF. Novamente em discussão em abril de 2004, o Min. Cezar Peluso pediu vista.

Utilizando-se das discussões travadas durante o processo constituinte, o Min. Cezar Peluso argumentou no sentido de que a intenção da norma era que o militar com menos de 10 anos se afastasse espontaneamente da atividade para concorrer ao cargo. Fez referência, ainda, à proposta de emenda à Constituição nº 7/2005, que pretendia revogar os incisos I e II do parágrafo 8º “exatamente para permitir o retorno do militar às suas atividades após o cumprimento do mandato eletivo. E não prosperou”.

Se contar com mais de dez anos de serviço, no entanto, o militar da ativa candidato é agregado durante o período da campanha eleitoral. Durante este período, o militar faz jus à remuneração, segundo a interpretação dada ao dispositivo pela jurisprudência.¹⁶

15. Supremo Tribunal Federal. RE 279469. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 16/03/2011. DJe-117 DIVULG 17-06-2011 PUBLIC 20-06-2011. EMENT VOL-02547-01 PP-00045. RTJ VOL-00218- PP-00443.

16. Segundo pesquisa realizada por Rogério Born (BORN, 2010, p. 48-52).

Caso não seja eleito, será revertido ao serviço ativo logo após a proclamação dos resultados. Se eleito, passa à reserva remunerada no ato da diplomação.

A diferença brutal de tratamento para aquele com menos de 10 anos de serviço e o que supera essa marca é explicada pelo Min. Cezar Peluso no caso já referido: “E não é difícil atinar com racionalidade dessa exuberante distinção. Com efeito, após um decênio de serviço ativo, o servidor militar, além de adquirir direitos, prerrogativas e benefícios ligados ao tempo de serviço, dentre os quais o poder de se afastar, temporariamente, para concorrer a cargo eletivo, revela *ipso facto* considerável vivência, experiência, compromisso e confiabilidade institucionais que autorizam e legitimam aplicar-lhe os institutos da agregação e da reversão, a qual consiste na possibilidade de regresso às fileiras da Força a que pertence, caso não seja eleito”.¹⁷

Tal explicação parece ser satisfatória em caso do militar restar eleito. Mais difícil é compreender a não reincorporação do militar com menos de 10 anos de serviço que foi derrotado na eleição.

Essas são as configurações constitucionais dos direitos políticos dos militares. Resta saber como se dá o seu exercício.

4. Os militares nas eleições e o Partido Militar Brasileiro

A apresentação de candidaturas pelos membros das Forças Armadas nas últimas eleições foi pequena. Em 2010, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, apenas 2 dos 169 candidatos a governador se declararam militares, e todos reformados. Dos 272 que concorreram ao Senado, 2 eram membros das Forças Armadas e 1 militar reformado. Para Deputado Federal, 118 policiais militares, 21 bombeiros militares, 24 membros das Forças Armadas e 56 militares reformados figuraram entre os 6.015 candidatos. Na disputa por uma vaga nas Assembleias Legislativas, 14.382 candidatos concorreram, entre eles 307 policiais militares, 37 bombeiros militares, 27 membros das Forças Armadas e 106 militares reformados. Para deputado distrital 38 policiais militares, 10 bombeiros militares, 6

17. Supremo Tribunal Federal. RE 279469. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 16/03/2011. DJe-117 DIVULG 17-06-2011 PUBLIC 20-06-2011. EMENT VOL-02547-01 PP-00045. RTJ VOL-00218- PP-00443.

membros das Forças Armadas e 7 militares reformados estavam entre os 884 candidatos.

Nas eleições municipais de 2012, dos 15.087 candidatos a prefeito, 64 policiais militares (6 foram eleitos), 5 bombeiros militares, 6 membros das Forças Armadas (1 deles foi eleito) e 24 militares reformados (5 resultaram eleitos). Para o cargo de vereador, disputaram entre os 419.467 candidatos, 3.219 policiais militares (345 eleitos), 303 bombeiros militares (16 eleitos), 170 membros das Forças Armadas (16 eleitos) e 1.159 militares reformados (dos quais 130 foram eleitos).

Surge atualmente no cenário partidário brasileiro, a proposta de criação do Partido Militar Brasileiro, “reserva moral do Brasil” e “100% democrático”, segundo seu slogan em página da internet.¹⁸ Pelo seu programa, o partido defende que “a retomada da ética e de valores como patriotismo, civismo, honra e honestidade, dentre outros cultuados pelas Instituições Militares e por milhares de brasileiros e brasileiras, é imprescindível para que o Brasil arquitetado pela Constituição Federal de 1988 se torne realidade e, assim, todos tenham respeitados os seus direitos fundamentais”. E ainda: “Mais do que o exercício de um direito político, a criação do Partido Militar Brasileiro impõe-se assim como um dever-cidadão para a defesa do Estado Democrático de Direito e todos os seus corolários. É preciso que os familiares, amigos e simpatizantes dos valores militares se unam e façam ecoar os seus ideais de ética, honestidade e justiça pela política nacional, colaborando assim para que o Brasil seja o país que os brasileiros e brasileiras sonham”.

Ainda que não tenha obtido o número de assinaturas necessárias para o seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral, notícias dão conta de uma “ofensiva” para 2014, com o apoio a candidatos do PRTB e com o convite ao Ministro Joaquim Barbosa para configurar como candidato à Presidência da República.¹⁹ As principais propostas, segundo

18. <http://www.pmbnacional.org.br>

19. <http://noticias.r7.com/eleicoes-2014/partido-militar-prepara-ofensiva-para-eleicoes-2014-28102013>

<http://www.cartacapital.com.br/politica/partido-dos-militares-quer-lancar-joaquim-barbosa-a-presidencia-8995.html>

<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/possivel-32-legenda-do-pais-partido-militar-sonha-com-joaquim-barbosa,4cbf2c0eccafe310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>

a página do Partido, consistem na defesa da privatização dos presídios, da redução da maioria penal, do porte de arma para o cidadão, da proteção ao agronegócio e da prisão perpétua para crimes hediondos.

Conclusão

Não se pode afirmar que um partido político que ostente o adjetivo militar represente, efetivamente, o pensamento militar. No entanto, seu real funcionamento trará uma oportunidade interessante para verificar o alcance das restrições à participação política dos militares no Estado Brasileiro. E também para verificar como se dará a análise de seu estatuto e de seu programa pelo Tribunal Superior Eleitoral, pois algumas de suas propostas ferem frontalmente a Constituição de 1988 e suas cláusulas pétreas.

A institucionalização da participação militar na política pela via partidária deve colocar à prova a extensão da democracia brasileira.

Referências

- ABREU, J. L. N. (2010). *Direito Administrativo Militar*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- BOBBIO, N. (2001). *Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BORN, R. C. (2010). *Direito Eleitoral Militar*. Curitiba: Juruá.
- CÂNDIDO, J. J. (2000). *Direito Eleitoral Brasileiro*. Bauru: Edipro.
- CLÈVE, C. M. (1993). *Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)*. São Paulo: Editora Acadêmica.
- DUVERGER, M. (1985 [1980]). *Os grandes sistemas políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional – I*. Tradução: Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Coimbra: Almedina.
- GARGARELLA, R. (2007). *El derecho a la protesta*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- KUCINSKI, B. (1982). *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates.
- SALGADO, E. D. (2007). *Constituição e Democracia: Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico – Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- ZAVASCKI, T. A. (1995). *Direitos Políticos - Perda, Suspensão e Controle Jurisdicional*. RESENHA ELEITORAL. Nova Série.

Outras fontes

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI 135452 / DF. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 20/09/1990. DJ 14-06-1991 PP-08085 EMENT VOL-01624-02 PP-00292.

_____. RE 279469. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 16/03/2011. DJe-117 DIVULG 17-06-2011 PUBLIC 20-06-2011. EMENT VOL-02547-01 PP-00045. RTJ VOL-00218- PP-00443.

_____. RE 279469. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 16/03/2011. DJe-117 DIVULG 17-06-2011 PUBLIC 20-06-2011. EMENT VOL-02547-01 PP-00045. RTJ VOL-00218- PP-00443.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta nº 9.881. Resolução nº 15.072/1989. Resolução nº 21.538/2004.

_____. CONSULTA nº 1014. Resolução nº 21787 de 01/06/2004. Relator(a) Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS. Diário de Justiça, Volume 1, Data 05/07/2004, Página 01.



Reforma constitucional y legal a la fórmula electoral binominal en Chile¹

Francisco Zúñiga Urbina

Resumo

O presente artigo expõe o impacto da reforma constitucional e legal sobre a fórmula eleitoral binominal aplicada no Chile. A partir disso, faz-se importante trazer uma breve descrição dos projetos de reforma constitucional e legal que tratam da matéria, como também a dificuldade de conduzir um processo com tal envergadura no atual momento político do país, uma vez que uma reforma eleitoral sempre terá algumas consequências que não estavam previstas em seu início.

Palavras-chave: sistema eleitoral; Chile; partidos políticos; sistema binominal.

Abstract

This article exposes the impact of constitutional and legal reform about the binomial electoral formula applied in Chile. Thus, it is very important to bring a brief description of constitutional and legal reform projects which discuss the subject, and also shows the difficulty to manage a process as this one in the current political moment in that country, once any electoral reform always will have some consequences that were not previewed in its beginning.

Keywords: electoral system; Chile; political parties; binomial system.

Artigo recebido em 31 de outubro de 2013; aceito para publicação em 1º de dezembro de 2013

Presentacion

Con motivo del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, abordamos a continuación un tema ya tratado con ocasión del III Congreso de la especialidad consistente en la descripción de este sistema eminentemente empírico, fuente de problemas y de notorias distorsiones en la representación política; pero esta vez nuestra ponencia

Acerca del autor

Profesor titular de la cátedra de Derecho Constitucional, Universidad de Chile.

1. Ponencia elaborada para el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Toluca, IEDE- Coordinación de Posgrado en Derecho de la UNAM, 2, 3 y 4 de octubre de 2013, México.

es circunscrita a comentar los alcances de la reforma constitucional y legal a la fórmula o sistema electoral denominado “binominal” (Nohlen: 2011); siendo muy cuidadosos a la hora de conectar la reforma con efectos directos o de largo plazo en el sistema de partidos (Rae, 1975); a pesar de tratarse de variables que interactúan.

Un elemento de contexto muy relevante del acuerdo en torno a la reforma es el “momento constitucional” que actualmente vive el país y que hunde sus raíces en los movimientos sociales de protesta surgidos el año 2011 en el marco de una “exitosa” modernización capitalista en Chile. En el actual “momento constitucional” se plantea el alumbramiento de una nueva Constitución, que abra el horizonte ideológico-constitucional y ponga fin a los cerrojos o camisas de fuerza de la Constitución vigente, y que lastran como herencia institucional de la dictadura. En tal herencia observamos los cerrojos institucionales propiamente tales, a saber: leyes de supermayorías, sistema “binominal” y control preventivo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, y un meta-cerrojo dado por los quórum reforzados ordinarios y extraordinarios de reforma constitucional que otorgan a una minoría cualificada el bloqueo de la reforma y por ende, la llave del ejercicio del poder constituyente derivado (Zúñiga: 2013; Aitra Lemaitre: 2013). El acuerdo en torno al cerrojo del sistema “binominal” se gesta en el Senado (Comisión de Constitución, Legislación y Justicia) entre los senadores oficialistas del partido Renovación Nacional y los senadores de los partidos de la oposición de centro e izquierda, y tiene todas las limitaciones propias de deshacer un cerrojo.

El contexto del acuerdo aquilatado en el Senado es complejo, dado que junto al “momento constitucional”, Chile pasa por elecciones políticas (presidenciales y parlamentarias) del cuatrienio, y elección administrativa de Consejos Regionales, a verificarse el 17 de noviembre de 2013.

La complejidad de la reforma electoral se observa en la multiplicidad de proyectos de reforma constitucional y legal recogidos en mociones y mensajes, y en las críticas formuladas desde las universidades y centros de pensamiento a los problemas de representación proporcional y legitimidad, así como la crítica política que acusa “gatopardismo” a la mentada reforma.

Por último, la reforma electoral que importa una serie de reformas políticas (no reelección indefinida, reemplazo de parlamentarios, financiación de los partidos, entre otras), tropieza en el “momento

constitucional” con propuestas de reforma constitucional y de una nueva Constitución; que conllevan definiciones acerca del sistema electoral y de roles diferenciados de las cámaras del Congreso Nacional. De suerte que la reforma electoral puede estar desacoplada al menos parcialmente de la reforma constitucional o de la propuesta de una nueva Constitución.

En la ponencia abordaremos la descripción sumaria de los proyectos de reforma constitucional y legal; sin adentrarnos en las definiciones del sistema: listas abiertas o cerradas, distritos o circunscripciones pequeñas o medianas, o en la fórmula electoral misma (D’Hondt o empírica mejorada); dado que tales definiciones aún no se producen; a pesar de haberse adelantado en diversas opciones de “redistribución” que repasaremos sumariamente en el capítulo siguiente. Además abordaremos los problemas que debe hacer frente una reforma electoral (Nohlen: 1995).

Cerraremos la ponencia con un apartado de conclusiones, con tres de precisiones preliminares, cargando las tintas al análisis crítico y prospectivo de la reforma electoral; reseñando, además de los temas nuevos abiertos en el debate político, constitucional y legal, los temas que propiamente son atinentes al Congreso Nacional y a los partidos políticos.

I. Descripción sumaria de los proyectos de reforma constitucional y legal

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, en sesión de 28 de agosto de 2013, aprobó el proyecto de reforma electoral en su contenido constitucional iniciado por moción de los senadores Espina, Larraín (Carlos), Rossi, Walker (Patricio) y Tuma, Boletín n° 9078-07, y que tiene por objeto posibilitar la modificación del sistema electoral; pasando al pleno del Senado dónde el proyecto ha sido finalmente aprobado en este primer trámite³. Este proyecto

3. Con fecha 15 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, aprobó el proyecto en referencia, pasando el proyecto a la Comisión de Constitución de dicha cámara para la elaboración del informe final. http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=80765, consultado 15 de octubre de 2013. Finalmente con fecha 7 de enero de 2014 el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, encontrándose en actual trámite de promulgación la ley de reforma constitucional.

tiene su origen y conexión con otros tres proyectos presentados anteriormente (Boletín n° 9.023-07, 9.031-07 y 9.038-07), que buscaban el mismo fin; ellos son:

Proyecto Boletín n° 9023 – 07

Este proyecto fue promovido por la moción de los senadores Walker (Patricio), Chahuan, Rossi y Tuma. La moción se funda en el acrecentamiento de la distancia de la ciudadanía y las instituciones y sus representantes, con altos niveles de abstencionismo electoral (elecciones administrativas de 2012), con una deficiente representación popular y poca participación e impeditivo de nuevos actores en el proceso político; todo lo cual perjudica a la legitimidad del “sistema institucional”.

En el proyecto se modifica el Art. 47 de la Constitución, eliminando la referencia a que la Cámara de Diputados estaría integrada por 47 Diputados, al tiempo que establecía que la configuración de los distritos debería considerar la igualdad de voto de los ciudadanos. El texto propuesto para el Art. 47 era el siguiente:

La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. En la configuración de tales distritos deberá considerarse el principio de igualdad de voto entre los ciudadanos, sin perjuicio de los ajustes que demande la debida representación de los territorios menos poblados. En las elecciones de diputados se empleará, en todo caso, un procedimiento que permita la expresión de las distintas opiniones y fuerzas políticas significativas.

Luego, se establecía la figura de los “Senadores Nacionales”, que durarían cuatro años en sus cargos, limitando la posibilidad de reelección a una sola vez. Así, se proponía la modificación del Art. 49 de la Constitución por la siguiente:

El Senado se compone de miembros elegidos por votación directa. Habrá senadores nacionales, que durarán cuatro años y senadores elegidos por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, con mandato de ocho años y que se renovarán alternadamente cada cuatro años.

Por otro lado, en el proyecto se proponía la modificación del Art. 51 de la Constitución por el siguiente:

Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Los senadores que representan circunscripciones territoriales podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo sólo por una vez; los senadores nacionales y los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo por dos períodos.

Proyecto Boletín nº 9031 – 07

Este proyecto inició por mensaje del Presidente de la República, mecanismo propio de la iniciativa de ley del Gobierno en nuestro presidencialismo.

El proyecto establecía límites a la reelección de diputados, sólo por dos veces, y de senadores, por una sola vez por la misma circunscripción.

Igualmente modificaba el sistema de reemplazo de parlamentarios, por el siguiente:

Las vacantes de diputados y las de senadores, se proveerán por el Tribunal Calificador de Elecciones con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el parlamentario que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo.

En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será proveída por la Directiva Central del partido político al que hubiere pertenecido al momento de ser elegido quien hubiere motivado la vacante, de entre los ciudadanos incluidos en una nómina de tres personas propuesta por los senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales de la región en que ésta se produjo pertenecientes a dicho partido. Para tal efecto, el Tribunal Calificador de Elecciones informará al Servicio Electoral a objeto que éste convoque a las autoridades mencionadas en la fecha en que determine, las que votarán en un solo acto por una persona quedando conformada la nómina por quienes obtengan las tres primeras mayorías. La Directiva Central del partido político tendrá un plazo de diez días de recibida la nómina para resolver e informar a la Cámara respectiva.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que éstos hubieren postulado integrando pacto electoral. En tal caso, se aplicará lo dispuesto en los dos incisos precedentes. Si procede, la nómina de tres nombres será propuesta en la forma y por las autoridades señaladas en el inciso anterior, pertenecientes al partido político indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura, resolviendo la Directiva Central de dicho partido.

El reemplazante, deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de este artículo para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

Proyecto Boletín n° 9038 – 07

Este proyecto de reforma constitucional fue presentado por los senadores Lagos, Letelier y Quintana.

En el proyecto se modificaba el Art. 18 de la Constitución, agregando un texto donde se establecía un sistema de elección proporcional del tenor siguiente:

Las elecciones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, se realizarán a través de un sistema proporcional. La primera será de representación popular, mientras el Senado será de representación de las regiones del país.

Luego, se modificaba el Art. 47 de la Constitución, suprimiéndose la referencia al número 120.

Por otro lado, se modificaban los quórums de aprobación de las leyes, alterando el Art. 66 de la Constitución de la forma siguiente:

Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional o de quórum calificado requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Las demás normas legales requerirán la mayoría

de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.

Boletín nº 9078 – 07

Del análisis de los tres proyectos anteriores, según da cuenta el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, surge la necesidad de un nuevo proyecto, que es el aprobado por la Comisión, en el sentido de que se permita al legislador orgánico constitucional modificar el número de integrantes de la Cámara de Diputados⁴; dado que el número de senadores había sido resuelto por la reforma constitucional de 2005 que encomienda a la ley orgánica constitucional el “número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de elección” (Art.49 de la Constitución) .

El proyecto de ley, en una primera redacción, contemplaba sólo la eliminación del guarismo 120 del artículo 47 de la Constitución, pero en la discusión los representantes del Poder Ejecutivo señalaron que sería conveniente alterar la redacción de la norma, por lo que lo aprobado por la Comisión en definitiva fue reemplazar el texto por el siguiente:

La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección.

Además, el proyecto aprobado reemplaza los incisos segundo y tercero de la disposición décimo tercera transitoria, referidos a las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta disposición solamente hacía referencia a la regulación por dicha ley del número de Senadores, la nueva redacción incluye, además, al número de Diputados, habiéndose aprobado el siguiente texto:

Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y

4. El Primer Informe de Constitución del Senado, sobre el proyecto de ley Boletín Nº 9078-07, consigna en su página 5: “Del análisis de las mencionadas iniciativas se concluyó, por los miembros de la Comisión, que era indispensable presentar un nuevo proyecto de reforma constitucional que permita al legislador orgánico constitucional modificar el número de integrantes de la Cámara de Diputados.”

el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Finalmente, hacer notar que se acordó suprimir el inciso tercero de la disposición décimo tercera transitoria, por cuanto la misma hacía referencia a los senadores institucionales; suprimidos por la reforma constitucional de 2005.

Para concluir, en el debate “legislativo” o “prelegislativo” del sistema binominal, se sugiere aumentar en la Cámara de Diputados el número de diputados de 120 a 134 (o 150), disminuyendo el número de distritos de 60 a 31 que eligen 2, 4 y 6 diputados respectivamente; y para el Senado se propone aumentar el número de senadores a 44 (o 50), reduciendo el número de circunscripciones de 19 a 15, diez circunscripciones regionales elegirían 2 senadores cada una, en cuatro circunscripciones se elegirían 4 senadores y en la región metropolitana se elegirían 8 senadores. La promesa es que el 75% de los ciudadanos electores eligen senadores sin binominal y el 95 % de los ciudadanos electores elige diputados sin binominal. La reforma electoral promete además más competencia y representatividad en la Cámara de Diputados, primero por haber más escaños por distrito o circunscripción a llenar y segundo porque mejora la tasa de representatividad, dado que pasamos de un diputado representando un promedio de 250.000 electores a un diputado por cada 100.000 electores. La misma mayor competencia y representación en el senado está muy disminuida; ya que 10 circunscripciones-regiones de 15 mantienen el “binominal”. La introducción de la fórmula de cifra repartidora D’Hondt con “binominal” sigue favoreciendo a los pactos o alianzas más votados y dentro de ellas a los partidos-candidatos más votados.

Lo anterior hace complejo el balance “legislativo” o “prelegislativo” de la reforma electoral, dado las limitaciones de la reforma y las promesas incumplidas o a medio cumplir en materia de competencia (desafiabilidad) y representatividad; y la irrupción de nuevos actores a la política parlamentaria o gubernamental.

Ello, se traduce en una crítica política dura en orden a que la reforma electoral es un ejercicio de autoengaño o “gatopardismo”.

2. La reforma del binominal

El análisis de la reforma del “binominal” exige abordar un buen número de temas que se plantean con motivo de la discusión parlamentaria de los proyectos de reforma constitucional y legal. La introducción del “binominal” durante la dictadura, respondió a una cierta lógica de forzaxr el bipartidismo, propósito expresado en la historia de la ley (Comisión Fernández de la Junta de Gobierno) frente a la larga experiencia chilena de representación proporcional; propósito de cierta “ingeniería constitucional-legal” frustrado por un resistente sistema de partidos y las propias reformas electorales de 1989; pero al mismo tiempo el “binominal” tiene un efecto bipolar y centrípeto sobre la estructura del sistema de partidos. El sistema “binominal” es empírico o “sui generis”: no es mayoritario porque no favorece al partido o pacto mayoritario en votos, siendo su efecto votos/escaños medianamente proporcional, pero excluyendo a partidos pequeños o sin alianzas o pactos (Nohlen: 1994; Nohlen: 2013).

2.1. Fines de la Reforma Electoral

En rigor cualquier reforma electoral debiese estar guiada por algunos objetivos básicos, de modo de contribuir al fortalecimiento de la democracia. Como es usual sostener hoy los sistemas electorales buscan dos fines principales: representar y permitir dar gobernabilidad en el país; congruentes con los principios de representación y decisión subyacentes a ellos. La finalidad de representar se mide a partir de la relación entre votos y escaños, y el equilibrio que se produce entre las diversas unidades territoriales del país. Pero, además, incluye lo asociado a que los diversos sectores de la sociedad se vean representados en el sistema político: hombres, mujeres, pueblos indígenas, colectivos identitarios, entre otros. La representación, en su ideal máximo busca reflejar a la sociedad, busca ser un “espejo social”, materializado en las instituciones representativas⁵. La finalidad de posibilitar gobernabilidad dice relación con la construcción de coaliciones o alianzas sólidas de partidos para poder gobernar, y que suponen una mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional. Un

5. FUENTES, 2013a, 2013b, 2013c. Sobre el concepto de ciudadanía heredado de la dictadura y la crisis de representación, ATRIA et al., 2013, pp. 34-56, 73-79.

gobierno será eficaz si logra construir coaliciones, que sean estables en el tiempo para aprobar sus iniciativas en el Congreso Nacional y llevar a cabo políticas públicas a través de su Administración.

Los proyectos de reforma constitucional y legal de reforma electoral consideran varios objetivos, ni siempre compatibles o coherentes. Polarmente se ejemplifican las mociones parlamentarias y el mensaje presidencial en la materia. En efecto, la iniciativa del Gobierno tiene por objetivos declarados mejorar la representación, la competencia, la gobernabilidad, el acceso de partidos políticos, no aumentar los costes financieros de funcionamiento del Congreso Nacional, e incentivar la participación en las elecciones.

Tal pluralidad de objetivos es excesiva porque, por una parte, el incentivo a la competencia es más bien limitado; y tampoco se logra un mejor equilibrio entre Santiago y las regiones del país. Para alcanzar un incremento en la participación ciudadana debe darse un número de factores que rebasan con creces los objetivos de esta reforma. La participación depende de factores adicionales como la estructura de los partidos, el sistema de votaciones, los programas, la educación cívica, el acceso a medios de comunicación, y el tipo de debate de ideas que se da en una sociedad (C. Fuentes).

En el caso de la moción o proyecto RN-Oposición, también se advierten objetivos amplios incluyendo mejorar la representación, el equilibrio entre las regiones, aumentar la oferta de candidaturas, incrementar el acceso a cargos de elección popular, motivar la participación ciudadana, y favorecer el debate de ideas. Sin embargo, tanto la participación como el debate de ideas dependen de un conjunto de factores que no están relacionados exclusivamente con el sistema electoral.

Las propuestas de reforma electoral (mensaje presidencial y moción) son más bien moderadas. Buscan ampliar la competencia en la Cámara de Diputados, pero dejan casi intacta la estructura del sistema "binominal" en el Senado. De esta manera, la reforma electoral está generando un alza de expectativas que no guarda exacta correspondencia con la realidad. En términos hipotéticos, si se aprobase cualquiera de los proyectos tal cual fueron presentados, el mapa político no variaría sustantivamente. Por lo mismo, pensar que una reforma como esta va a resolver la actual crisis de representación que vive el sistema político chileno es sin duda problemático. La reforma electoral no resolverá, sino muy parcialmente, los actuales

problemas de cuestionamiento a la legitimidad de nuestras instituciones, como tampoco necesariamente incentivará radicalmente la participación ciudadana.

2.2. Contexto del Binominal

Un adecuado contexto del “binominal” es basal a la formulación de una reforma electoral, y es una empresa inasumible en esta ponencia, pero sí es posible detectar problemas. Se trata entonces de hacer una suerte de diagnóstico de los problemas que enfrenta nuestro sistema político y, particularmente, nuestro sistema electoral. Este diagnóstico guarda directa relación con los “requisitos funcionales” de un sistema electoral funcionando: representación, reflejando el Parlamento la diversidad de la sociedad, guardando proporcionalidad entre votos y escaños; concentración y efectividad, de suerte que la agregación de intereses y opiniones permita la adopción de decisiones y la acción estatal con sólidos partidos; participación permitiendo a los ciudadanos elegir entre partidos y candidatos (voto personalizado); simplicidad en la comprensión de los actores del sistema y legitimidad. En relación a tales “requisitos funcionales” el sistema “binominal” resulta deficitario, y por ende en fuente de problemas. Son a lo menos tres los problemas que afectan directamente al sistema y que guardan relación con estos “requisitos funcionales”:

a) Crisis de legitimidad

Se citan en aval de este problema los estudios de opinión, en especial cualitativos, que muestran bajos niveles de confianza social en los partidos y en la Cámara de Diputados y el Senado. A ello se agrega una importante caída en la participación electoral que hace que hoy nuestros legisladores representen a una fracción baja de la población. Existe un consistente cuerpo de literatura que habla de la crisis de legitimidad del sistema político chileno.

La ciudadanía o cuerpo electoral desconfía de sus instituciones de representación (partidos, clase política, senadores y diputados), y participa cada vez menos de los procesos electorales formales; siendo relevante la distinción de elecciones políticas y administrativas. A esta distancia entre instituciones representativas y ciudadanía se suma la creciente desafección del cuerpo electoral respecto de los partidos y coaliciones. Observamos, menores niveles de identificación

ya sea con coaliciones o con partidos (de Vega: 1993). Ha surgido un fenómeno nuevo en Chile, el personalismo en lo político, lo que ciertamente no es una señal sana para nuestra democracia, y que algunos, cargando tintas, observan como un incipiente “populismo”.

b) Brecha votos-escaños

El sistema electoral binominal podría tener algo que ver con esta crisis de legitimidad. Desde el punto de vista comparado, Chile presenta índices globales más bien moderados de “desproporcionalidad” (esto es la diferencia entre el número de votos obtenidos y el de escaños). Pero si bien globalmente podríamos estar bien, cuando se analiza las diferencias por partidos, vemos consecuencias significativas (Fuentes). El sistema electoral chileno tiende a favorecer o premiar algunos partidos más que a otros, en particular a la UDI y al PPD, por sobre RN o el PS; partidos sometidos a “matrimonios por conveniencia”, que se expresan en coaliciones.

Por otra parte que cuando analizamos la relación votos/escaños en la Cámara de Diputados obtenemos una mirada distorsionada por cuanto allí operan pactos por omisión o bien una suerte de “uti possidetis” que sitúa a un partido con un mejor derecho y con parlamentario candidato a reelección, con difíciles condiciones de desafiability; todo lo cual que nos impide ver el peso real de los partidos. Se observa una alta tasa de permanencia del parlamentario en el cargo. Asimismo, incluso en casos donde dos partidos de una coalición compiten en todos los distritos, también se dan acuerdos de llevar candidatos(as) más o menos fuertes, con lo que se produce un efecto que no nos permite medir verdaderamente las fuerzas en competencia. Así, podríamos aproximar la fuerza electoral de los partidos más correctamente utilizando los resultados de las elecciones de concejales, que es un sistema de competencia entre todos los partidos y con fórmula proporcional corregida. Si tomamos como ejemplo las elecciones de 2008 y 2012 y lo comparamos con los escaños obtenidos en la Cámara, observamos bastante consistencia en los resultados. La relación votos/escaños es para los partidos la siguiente: UDI + 15,7; PPD +6,5; PDC +1,87; PRSD -1,04 - 1,1; PRI -1,18; PS -2,0, y PC -2,53. En términos generales, concluyó, los que pierden con el sistema binominal son los partidos más pequeños o quienes han negociado cupos de competencia en peores condiciones; mientras los que ganan son partidos capaces de negociar mejor.

c) Relación escaños/territorios (malapportionment)

Otra dimensión que deberá considerarse es la relación entre el número de escaños que corresponde proporcionalmente a cada región o unidades territoriales. En caso de verificarse diferencias muy significativas, estamos hablando de *malapportionment*. En Chile vemos que 39,1% del electorado está en la Región Metropolitana mientras 60,9% está en otras regiones. Sin embargo, 26,7% de los Diputados y 10,5% de los Senadores es representante de la Región Metropolitana. Aquí hay una cuestión muy sustantiva a resolver, agregó, y que alude a como el sistema político pretende mantener una política de sobre-representación de algunas unidades territoriales sobre otras. Las diferencias son demasiado pronunciadas, sobre todo a nivel del Senado, por lo que, manteniendo ese principio de sobre-representación, inevitable cuando el Senado es cámara territorial de algún modo, es necesario atenuarla en un Estado unitario.

A continuación, la relación representante/cantidad de electores en la Cámara de Diputados y en el Senado, comparando las dos propuestas de reforma legal que se han presentado; permite concluir que mientras el proyecto del Gobierno no resuelve los problemas de *malapportionment*, la de RN-Oposición lo hace moderadamente. El sociólogo Claudio Fuentes propone el esquema siguiente:

Elección de Diputados	
Proporcionalidad Regiones	Objetivos
Diputados / electores (aproximado)	Propuesta
Efectos	
Electores RM	39,1%
Electores Regiones	60,9%
Total 13,3 mil	

Propuestas	Actual 120	Gobierno 120	RN/Oposición 150
Diputados RM	26,7%	26,7%	32%
Diputados Regiones	73,3%	73,3%	68%
Dip/Electores	1-111.000	1-111.000	1-89.000
RM	1-163.000	1-163.000	1-109.000
Regiones	1-92.000	1-92.000	1-79.000

Elección de Senadores	Objetivos
Proporcionalidad Regiones	Propuesta
Diputados / electores (aproximado)	39,1%
Electores RM	60,9%
Electores Regiones	
Total 13,3 mil	

Propuestas	Actual 38	Gobierno 38	RN/Oposición 48
Nacionales			16,7%
Senadores RM	10,5%	10,5%	8,3%
Senadores Regiones	89,5%	89,5%	75,0%
Sen/Electores	1-350.000	1-350.000	1-277.000
RM	1-1.300.000	1-300.000	1-300.000
Regiones	1-238.200	1-238.200	1-225.000
Región Aysén	1-44.500	1-44.500	1-44.500

La relación representantes/electorado en el caso de Chile es medianamente alta si lo comparamos con otros países. En el caso del Senado, como promedio, la relación es de 1 representante por cada 350 mil electores. Sin embargo, si se observa la gráfica anterior, ello podría subir a 1 representante cada 1.3 millones de electores o 1 Senador cada 44 mil electores en la región de Aysén. Pero, como promedio, esta relación se acerca a países de tipo federal como Argentina; que por lo demás, tienen congresos provinciales. Preciso que en el caso de la Cámara de Diputados la relación es de 1 Diputado cada 111 mil electores, lo que también es moderadamente elevado si se le compara con otras sociedades.

Nuevamente, es recurrente el factor de distorsión en la representación, si se cruza esta información con la forma jurídica unitaria de Estado que posee Chile.

A continuación, el sociólogo Claudio Fuentes presenta un cuadro en que se constata la relación entre un representante y sus electores, en diversos países.

	Senado
USA (100)	1 - 2.180.000
Brasil (81)	1 - 1.600.000
Argentina (72)	1 - 400.000
Chile (38)	1 - 350.000
Colombia (102)	1 - 292.000
Canadá(105)	1 - 219.000
Bolivia (36)	1 - 142.000
Francia (348)	1 - 123.000
Uruguay (31)	1 -- 80.000
Paraguay (45)	1 -- 77.000

	Diputados
USA (435)	1 - 501.000
Brasil (81)	1 - 263.000
Colombia (161)	1 -- 185.000
Perú (130)	1 -- 153.000
Argentina (257)	1 - 112.000
Chile (120)	1 - 111.000
Venezuela(165)	1 -- 106.000
Ecuador(123)	1 - 94.000
Canadá(308)	1 - 75.000
Francia (577)	1 - 74.000
Uruguay (31)	1 -- 80.000
Bolivia (131)	1 -- 39.000
N. Zelanda (120)	1 -- 25.000
Uruguay (99)	1 -- 25.000

Fuente: Idea Internacional, database.

2.3. Efectos de los Proyectos en debate

Un último ejercicio problemático que debemos consignar dice relación con algunos de los potenciales efectos de los proyectos de reforma constitucional y legal analizados acerca del “binominal”. Estos problemas desnudan la falta de sistema de la reforma electoral, no sólo divorciada del “momento constitucional” sino de otras variables como sistema de partidos, régimen de gobierno, entre otros. Luego, si se modifica solo el sistema “binominal” y no se enfrenta la reforma legal del financiamiento de la política, a los partidos políticos y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por señalar algunos cuerpos legales, prospectivamente sus efectos pueden resultar muy negativos para el sistema político en su conjunto.

a) Reformas aumentarán gasto de campañas.

Ambas propuestas, la del Gobierno y de RN-Oposición sugieren un “redistributaje”, esto es, tener un número menor de distritos o unidades pero territorialmente más extensos. Incluso la propuesta del Ejecutivo extiende esta idea para algunas circunscripciones del Senado. Ejemplarmente el cambio impactaría especialmente a las candidaturas independientes, las que hoy tienen que hacer campaña en Providencia-Ñuñoa para obtener uno de los dos cupos disponibles

en la Cámara; pero con el nuevo esquema tendría que competir por uno de los 8 cupos, pero en Providencia, Ñuñoa, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Peñalolén.

El impacto de esta situación para una candidatura individual es que enfrentará una campaña más costosa en lo financiero, pues el territorio será significativamente más amplio y con requerimiento de recursos humanos y de organización de campaña mayores. Agregó que dado que tenemos un sistema de financiamiento de campañas que se sustenta en más de un 70% en los aportes privados, la desigualdad de competencia será mayor. Sin abordar el tema del financiamiento, nuestro Congreso Nacional se parecerá mucho más a un “Club de hombres acaudalados” que lo que es hoy la realidad socioeconómica de nuestra sociedad. En relación con este tema, C. Fuentes señala algunos ejemplos de lo que significaría este cambio que, en ciertos casos, triplicaría el número de electores, y en otros lo duplicaría.

Electores por distrito de acuerdo a propuestas

Ejemplos	Actual	Gobierno	RN-Oposición
Distrito 21	330.320 (2) Pr-Ñ	704.910 (4) Pr-Ñ-LC-Vit Lbar	959.804 (8) Pr-Ñ-LC-Vit Lbar-LR-Peñ
Distrito 29	489.064 (2) Palto-Pq-SIM-LP	815.059 (4) Palto-Pq-SIM-LP SnBdo-Bu-Pai-CTgo	489.064 (4) Palto-Pq-SIM-LP
Circunscripción 7	2.619.000 (2)	5.206.000 (4)	2.619.000 (2)

b) Aumentará conflicto entre poderes al dejar casi intacto el modelo de representación en el Senado

Asimismo, tanto la propuesta del Gobierno como de RN-Oposición incentivan una mayor proporcionalidad en la Cámara baja, pero dejan prácticamente intacto el sistema de representación en el Senado. El “binominal” seguiría operando para la Cámara Alta, en algunas regiones-circunscripciones igual a hoy y en otras regiones-circunscripciones que aumentan el número de escaños (4, 6 y 8), sería un “binominal” moderado o moderadamente proporcional.

Paradójicamente, es un reforzamiento de la lógica del bloqueo contramayoritario tan presente en la Constitución heredada de la dictadura, que se proyectaría en la reforma electoral, sino se adoptan correcciones. En efecto, como todas las leyes deben pasar por ambas cámaras para su aprobación, se reforzaría la idea del Senado como un actor de veto, es decir, que impide reformas. Pero además, por el Senado pasan muchos nombramientos, por lo que mantendríamos un esquema binominalizado en el sistema político, incluso más allá del propio Congreso Nacional.

La consecuencia esperada sería un conflicto de poderes más recurrente entre Diputados y Senadores. Si el Presidente obtiene una mayoría amplia en la Cámara de Diputados pero no lo hace en el Senado, el choque de pareceres sería inevitable. Los Senadores ganarían poder, pero se tensionaría el sistema político. La solución es aplicar una misma norma para la Cámara y el Senado de modo de no producir este desbalance.

c) Mayor proporcionalidad, ¿menor gobernabilidad?

La propuesta de RN-Oposición intenta mejorar la proporcionalidad del sistema a partir de incrementar el número de diputados electos por distrito y la cantidad total de congresistas (150 diputados y 48 senadores). Se busca reducir las barreras de acceso a la representación de modo que un mayor número de intereses y fuerzas políticas queden representadas en el Congreso. Ello implicará que un mayor número de partidos se hagan presentes en el Parlamento. La fórmula que propone dicha iniciativa es relativamente moderada lo que implicaría que no muchos más actores podrían entrar al sistema; pero por la vía de alianzas y listas, aquello sería posible.

Al poseer Chile un sistema político presidencial sin reelección consecutiva, se podría anticipar un escenario de Presidentes que enfrenten un Congreso Nacional más fragmentado. Entonces, el costo de formar coaliciones estables se incrementaría. El Poder Ejecutivo deberá negociar con un mayor número de pequeñas fuerzas para aprobar sus proyectos y tener mayoría en la cámara. Los mayores niveles de representatividad dificultan construir coaliciones de gobierno estables en el tiempo (C. Fuentes).

La solución a este problema (presidencialismo con sistema multipartidista) pasaría por establecer un régimen político mixto

(semipresidencial, por ejemplo) o parlamentarizado, que incentive el establecimiento de coaliciones estables bajo el liderazgo de un primer ministro. En este sentido, las dos reformas se hacen cargo de la competencia y de la representación, pero no enfrentan el tema de la formación de coaliciones estables en un régimen político coherente, cuestión que es clave hoy en Chile al contar con gobiernos que no disponen de mayorías en el Congreso para viabilizar sus propuestas.

d) Gerrymandering

Resulta, por otra parte, que es muy plausible que los “redistributivos” que se propongan impliquen beneficios específicos para ciertas corrientes políticas. Lo anterior traería aparejada la obligación de verificar cada una de las propuestas y modelar eventuales efectos que podría tener por partido y coalición. Ello es relevante pues las opciones de reacomodo de distritos suelen estar cruzadas por intereses particulares (C. Fuentes). Por la vía ejemplar, en la propuesta del Gobierno, se reorganiza un distrito quedando como Providencia, Ñuñoa, las Condes Vitacura y Lo Barnechea (eligiendo 6 diputados); en cambio, la propuesta de RN-Oposición incluiría además de las comunas mencionadas a La Reina y Peñalolén (eligiendo a 8 diputados). Las propuestas plantean preguntas como las siguientes: ¿Por qué la primera y segunda configuración? ¿Qué probabilidades existen en una u otra de elegir más o menos diputados de una u otra tendencia?

e) Listas nominales y personalización

En relación con el mecanismo de lista (cerrada o abierta, bloqueada o no), el sistema “binominal” permite en la actualidad dos candidatos por lista (lista cerrada y no bloqueada), con pacto de partidos e inclusión de independientes en pacto; pero las candidaturas independientes son uninominales. En el “binominal” la votación es nominal, es decir, se vota por una persona en particular dentro de una lista. Así una elección con cuatro listas podría llegar a contar con 8 candidatos, lo que ciertamente es identificable y manejable para el elector. En la propuesta del Gobierno se sugiere ampliar el número de escaños por distrito. En algunos casos, manteniendo 2, en otros 4 o 6 asientos. En la propuesta de RN-Oposición se considera la elección de 3 a 8 diputados por

distrito. Esto significa que si se mantiene el voto nominal (y no por lista) la oferta potencial de candidatos en un distrito específico se incrementa significativamente dependiendo del número de listas que se presenten.

La reforma electoral permite al abrir limitadamente las listas, conservando el voto personalizado, dibujar escenarios de mayor competencia y desafiabilidad. Por la vía ejemplar en distritos con cuatro listas (que es un supuesto probable), y si los partidos deciden armar listas para todos los escaños en disputa, entonces el elector se enfrentaría en algunos distritos a papeletas de 16 candidatos, otros de 24 candidatos y otras de 32 candidatos.

Para explicar esta situación, C. Fuentes consigna el siguiente cuadro:

Número de candidatos(as) en la papeleta (ejemplo con distritos 4, 6 y 8 cupos)

# Listas	Actual 2 asientos	Distrito 4 asientos	Distrito 6 asientos	Distrito 8 asientos
2	4	8	12	16
3	6	12	18	24
4	8	16	24	32
5	10	20	30	40

El efecto de abrir total o parcialmente la lista, aumentando el número de escaños en un distrito tiene el efecto de “despersonalizar” la carrera al Congreso Nacional. Un mayor número de candidatos tiende a diluir la identificación del electorado. Por ello, en esos casos, lo que se busca es aumentar la identificabilidad (con partidos y/o plataformas programáticas), y aquello se hace mediante medidas que obliguen a los candidatos a identificar el partido que los apoya en las campañas, o bien, generar de algún modo un voto de lista cerrada. Lo anterior, morigera la personalización e incentiva el voto programático a partidos. Obviamente, esto afecta la libertad de las personas a decidir por un candidato específico dado que es el partido el que define el orden de preferencias dentro de la lista. Una solución intermedia es permitir el voto nominal y también el voto por lista, lo que ayudaría a provocar debates programáticos (C. Fuentes).

Sin embargo, la apertura total o parcial de la lista cerrada que impera hoy es una muy significativa reforma, pro competencia y

desafiabilidad al interior de los partidos y las coaliciones, exigiendo repensar el mecanismo de las “elecciones primarias” al menos en elecciones políticas parlamentarias. Por otra parte, la despersonalización del voto fortalece a partidos, sistema de partidos, plataforma programática y politización de la sociedad.

2.4. Otras reformas (mecanismo de reemplazo y límite a reelección)

Adicionalmente, es menester abordar los otros cambios propuestos en el mensaje y mociones comentadas. La propuesta del Gobierno sugiere cambiar el sistema de reemplazo en caso de vacancia. Hoy, dicho mecanismo depende de los partidos. Se sugiere que sea el compañero de lista como primera opción. Luego, si este no existe, por el compañero de subpacto. Si lo anterior no procede, resolvería la directiva de los partidos políticos a propuesta de una lista de tres nombres que propondrían senadores, diputados, alcaldes, concejales, y consejeros regionales de la región. También se permite la posibilidad que un diputado pueda reemplazar a un senador.

En un sistema proporcional con listas más abiertas parece razonable el reemplazo por un compañero de lista. Pero, cuando no se dan esas condiciones, no parece adecuado que la designación recaiga en el partido. Es menester preguntarse: ¿Por qué no establecer la elección directa del parlamentario por la ciudadanía? La fórmula propuesta implicaría que los Senadores tendrían más opciones potenciales de intervenir en reemplazos. Finalmente, es dudoso que los Diputados puedan asumir como Senadores. No fueron elegidos para esa función.

A su juicio, un sistema de reemplazo debiese pasar por la aprobación de la ciudadanía. Dejar que sean las directivas las que deciden este asunto de nuevo crearía una fuerte resistencia ciudadana. La elección directa tiene el beneficio de asociar un eventual reemplazo a un potencial costo para el partido que decide sustituir a un Diputado o Senador. Sacar parlamentarios del Congreso Nacional para colocarlos en el Poder Ejecutivo produce desazón por cuanto los electores no escogieron Diputados o Senadores para que terminen siendo Ministros. La elección directa por parte de la ciudadanía (con la limitación que sea hasta 18 meses antes del término del período) sería una medida que debería considerarse (C. Fuentes).

Otra opción, que tiene antecedentes en el derecho electoral del siglo XIX y principios del siglo XX, es la de los parlamentarios

“suplentes”, que ciertamente refuerza el mecanismo de lista, la despersonalización del voto y refuerza el rol de los partidos políticos, que reclutarán a su personal en dichas suplencias.

Finalmente, en cuanto al tema del límite a la reelección, ambas propuestas comentadas sugieren establecerlo. Antes de resolver sobre este punto habría que adoptar dos precauciones formuladas por C. Fuentes en su análisis. Primero, lo anterior supondrá que la experiencia política adquirida por los parlamentarios se pierda, lo que implicaría la necesidad de fortalecer las capacidades del Congreso Nacional para elaborar leyes. Segundo, la propuesta del Gobierno permite que los parlamentarios puedan competir en otro distrito. Entonces, es muy probable que en su último período, se produzca un desinterés del parlamentario de representar su distrito y de comenzar a observar al distrito vecino, para seguir su carrera parlamentaria. La crítica política arrecia frente a esta limitación a la “reelección” agiornada: el fenómeno de las “sillas musicales” o una suerte de “puerta giratoria” al interior del Congreso Nacional.

Conclusiones: ¿fin del binominal?

la reforma electoral, aunque sea un lugar común, es una cuestión debatida y problemática siempre, explicada de suyo por la proliferación de sistemas en los diversos países (Nohlen: 1981), proliferación que hace muy difícil seguir usando la fórmula mayoritaria o proporcional en su descripción clásica (Duverger: 1972; Duverger: 1988). Luego, a pesar del lugar común, la sinopsis del debate en Chile, es una demostración palmaria de esto. Ello permite dejar abierta la pregunta acerca de si en efecto asistimos al ¿Fin del binominal?

Con todo, en este lugar me parece relevante subrayar prospectiva y críticamente los efectos de la reforma electoral en relación al régimen político (Nohlen: 1998). Esta visión prospectiva y crítica requiere de tres precisiones preliminares: el sistema “binominal” no es uno más de los sistemas mixtos-empíricos instalados en sistemas democráticos como podría concluir un observador externo.

El sistema “binominal” es un cerrojo en línea con una “Constitución tramposa”, contenido en leyes orgánicas constitucionales dictadas por el legislador autoritario antes de 1990 (con un mapa electoral confeccionado y manipulado con los resultados adversos para el régimen en el plebiscito del 5 de octubre de 1988), como

partes de un arreglo institucional enderezado a privar al cuerpo electoral la capacidad de adoptar decisiones políticas directa o indirectamente. Además el sistema “binominal” en su naturaleza empírica “toma lo peor de ambos sistemas” (Atria: ___): mayoritarios y proporcional; la exclusión de la diversidad que constituye el déficit de los sistemas mayoritarios, y la dificultad para configurar mayorías que es el déficit de los sistemas proporcionales. Asimismo, el sistema “binominal” efectivo y capaz de recompensar a partidos grandes dentro de cada pacto o alianza, es deficitario, a saber: es un sistema de representación limitado y excluyente; es un sistema que desplaza la competencia polar al interior de cada pacto o alianza, trasladando la decisión a las élites partidarias que sitúan candidatos fuertes en cada lista de pacto, es un sistema reductivo de la capacidad de movimiento de los partidos en la formación de pactos o alianzas, y adicionalmente reduce el pluralismo político al forzar a la ciudadanía a optar por bloques.

Con las precisiones preliminares consignadas, es posible avanzar en este ejercicio prospectivo y crítico.

Primero, las distorsiones a la representación en sus variables población/ territorio, que da lugar a sobre-representación cuyos guarismos son altísimos y fuera de todo estándar admitido como legítimo en la jurisprudencia constitucional comparada; aspecto abordado críticamente por Nogueira Alcalá en nuestro medio.

Sin embargo, la mirada acerca de la sobre-representación dependen de la forma jurídica de Estado, y por ende de una eventual reforma a la distribución territorial de poder político. En un Estado unitario con bicameralismo simétrico, como el de Chile, la distorsión a la representación es intolerable o excesiva.

Segundo, el reemplazo de la fórmula empírica del “binominal” (mayoritaria-minoritaria) por una fórmula proporcional o más proporcional, que reequilibra los fines u objetivos del sistema electoral: participación-gobernabilidad; se produce en el contexto de un régimen presidencialista, contribuyendo a hacer más minoritario tal régimen o a hacer más difícil la construcción de coaliciones estables y sólidas.

Luego, la mirada del reemplazo de fórmula electoral en el sistema por la reforma electoral hoy discutida en el Senado de Chile, está desacoplada de la reforma institucional que también se debate con motivo del “momento constitucional” que el país atraviesa. De este

modo, no sólo el bicameralismo simétrico que Chile posee, el rol del Senado y de la Cámara de Diputados se discuten, sino también las variables de sistema de partidos y de sistema electoral. Los fines de participación y gobernabilidad (representación), tienen respuestas distintas si Chile conserva el régimen presidencialista o si finalmente opta por su reforma: sustituyéndolo por un régimen semi-presidencial en que resulta clave la relación fiduciaria o de confianza del Gobierno con la cámara baja. En este escenario, gobernabilidad, representación proporcional y coaliciones estables y sólidas requieren de una respuesta coherente.

De esta manera, la reforma electoral a nivel constitucional y legal va a requerir de un compás de espera para terminar acoplada a la reforma institucional que mira a un nuevo arreglo institucional tanto en el reparto de poder territorial (Estado Regional) como al reparto de poder Gobierno-Parlamento.

Finalmente, es menester subrayar que la reforma del binominal tiene la virtud de abrir una discusión acerca en una reforma política o institucional, que aborde los temas siguientes:

- a) El financiamiento fiscal de los partidos políticos, que resuelva el problema de los aportes privados y eventuales conflictos de interés;
- b) Apertura de las listas, para así aumentar y mejorar la oferta electoral, competencia y desafiabilidad.
- c) Introducción de cambios al límite a la reelección, hoy indefinida para cargos públicos de origen electivo; y
- d) Mejorar el sistema de reemplazo de parlamentarios; corrigiendo los defectos partidocráticos que han formulado.

En suma, la reforma electoral, anhelada, esperado y sobre la cual hay cifradas tantas expectativas, está condenada a un compás de espera, por lo menos para acoplarla con las grandes definiciones constitucionales que se están produciendo en el actual “momento constitucional”.

Por ahora, la reforma constitucional aprobada en su primer trámite sólo sustrae de las definiciones a realizar el no menor factor del número de diputados que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso Nacional (inciso primero del artículo 41 de la Constitución); hoy cerrado a 120 miembros; los que se elegirán en votación directa por “distritos”, correspondiendo a la ley orgánica constitución determinar número de diputados, de distritos y fórmula electoral. Adicionalmente, la reforma constitucional se rinde a la lógica

de toma de decisiones políticas en la Constitución vigente: que lleva algunos autores (Atria) a hablar de “Constitución tramposa”. En efecto al encomendar a la ley orgánica constitucional la determinación del número de diputados, distritos y “forma de elección”, lo está haciendo a través de un mecanismo contramayoritario como son las leyes de quórum especial, creación del constituyente autoritario de 1980 y que se mantiene hasta ahora; que fue reforzada en la reforma constitucional de 2005 y hoy se propone mejorar. Reforzada por que ya la reforma constitucional de 2005 había sustraído el “binominal” de la Constitución para situarlo en la ley orgánica constitucional (incisos segundo y tercero de la Disposición transitoria decimotercera de la Constitución vigente); pero dicha legislación orgánica tiene un quórum reforzado (no de 4/7 partes de parlamentarios en ejercicio de cada cámara que es el quórum propio según lo ordena el artículo 66) de 3/5 partes de parlamentarios en ejercicio; en suma el mismo quórum reforzado ordinario de reforma constitucional. También se mejora este enclave contramayoritario al suprimirse en inciso tercero reformado en el año 2005 por innecesario.

Para concluir con la pregunta. ¿Fin del “binominal”? La respuesta es probablemente sí, pero sometida a una lógica de decisiones políticas contramayoritaria o “tramposa”, y por ende, sigue sometida a la lógica del debate y decisión constituyente.

Las limitaciones de la reforma electoral comentada, en especial a su desarrollo legislativo denominado “redistribución”, que arrancan del cerrojo institucional del sistema “binominal” y que importa decisión de quórum constitucional siendo de dominio legal: apuntan en el estado actual a un “binominal” mejorado o a un “proporcional posible”. Ello significa que la reforma electoral es fruto de un arreglo institucional que debe ser superado, y por ende se hace imperioso acoplar la reforma al momento constitucional y a las definiciones de una nueva Constitución.

Referencias

- ATRIA, F.; LARRAÍN, G.; BENAVENTE, J. M.; COUSO, J.; JOIGNANT, A. (2013). *El otro modelo: Del orden liberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- ATRIA, F. (2013). *La Constitución Tramposa*. Santiago: LOM.
- DUVERGER, M. (1972). *Los partidos políticos*. Trad. J. Campos e E. González Pedrero. México: FCE.

- _____. (1988). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6. ed. Barcelona: Ariel.
- FUENTES, C. (2013a). Ponencia presentada a Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado. Boletín n° 9.078-07, 3 set.
- _____. (2013b). “El binominal vivito y coleando”. *El Mostrador*, 9 set.
- _____. (2013c). *El pacto: Poder, Constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones UDP.
- NOHLEN, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. 3. ed. Caracas: F. Friedrich Ebert/ Nueva Sociedad.
- _____. (2011). *La democracia, instituciones, conceptos y contextos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Universidad Inca Garcilaso de la Vega e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- _____. (1994). *Sistema electorales y partidos políticos*. México: FCE-UNAM.
- _____. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Trad. R. García Cotarelo. Madrid: CEC.
- _____. (1998). Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales. In: NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVETTO, D. (orgs.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- RAE, D. W. (1975). *The Political Consequences of Electoral Law*. Michigan: Yale University Press.
- VEGA, P. (1993). La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, II Congreso Internacional de la Electoral, UNAM, México.
- ZÚÑIGA, F. (2013). Nueva Constitución y Operación Constituyente. Algunas notas acerca de la reforma constitucional y de la asamblea constituyente. *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, año 11, n. 1, pp. 511-540.

Outras fontes

http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?primid=80765



Apontamentos teóricos a respeito do papel da participação política na democracia

Robert Bonifácio¹

Resumo

O artigo tem como propósito investigar o papel da participação política na democracia numa perspectiva teórica. Identificam-se três principais interpretações sobre o problema pesquisado, sendo seus representantes chamados de “participacionistas clássicos”, “elitistas democráticos” e “participacionistas contemporâneos”. As contribuições de alguns dos principais representantes dessas três linhas interpretativas são apresentadas, criticadas e comparadas, sendo enfatizadas as ideias convergentes e divergentes. Apesar das diferentes interpretações, conclui-se que todas elas contribuem para consolidar a ideia de que participação e democracia são elementos indissociáveis.

Palavras-chave: participação política; democracia; participacionistas clássicos; elitistas democráticos; participacionistas contemporâneos.

Abstract

The article aims to investigate the role of political participation in democracy by a theoretical perspective. Three main interpretations of the problem studied are identified, and their representatives are called “classic participacionists”, “democratic elitists” and “contemporary participacionists”. The contributions of some of the main representatives of these three interpretive lines are presented, criticized and compared, being emphasized the convergent and divergent ideas. Despite the differing interpretations, it is concluded that they all help solidify the idea that democracy and participation are inseparable.

Keywords: political participation; democracy; classic participacionists; democratic elitists; contemporary participacionists.

Artigo recebido em 7 de julho de 2013; aceito para publicação em 4 de outubro de 2013.

Sobre o autor

Professor substituto e doutor em ciência política no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: robertbonifácio@hotmail.com.

Introdução

A ampliação da participação popular como uma característica constitutiva de regimes políticos entendidos como democráticos tem suas raízes no que se chama “democracia direta ateniense”. Tal tipo de experiência foi levado a cabo há cerca de 3 mil anos, o que indica uma longa relação entre democracia e participação. Essa sólida relação transborda a arena da política e chama a atenção dos filósofos e cientistas políticos, que há muito produzem reflexões a respeito e constroem um extenso arcabouço teórico que oferece distintas visões sobre o tema.

Held (1987) resgata as reflexões sobre o lugar da participação política na democracia no período da Grécia antiga, centrando-se nas contraditórias contribuições que Platão e Aristóteles proveram. Segundo o autor, o primeiro pensava que o controle político na democracia seria mais bem exercido por uma minoria, mais especificamente pelos sábios. Em *A República*, Platão usa as metáforas do “capitão de um navio” e do “tratador de um grande e poderoso animal” para expressar que os problemas do mundo só poderão ser resolvidos quando os filósofos governarem, já que eles – os mais instruídos e treinados – são os únicos capazes de harmonizar todos os elementos da vida humana sob um “governo da sabedoria”. Visão distinta tem Aristóteles em *A Política*, afirma Held. O pensador considera como princípio básico da constituição democrática a liberdade. Isso significaria poder governar e ser governado. Ademais, encantava a Aristóteles a decisão baseada no princípio numérico, e não no de mérito, o que possibilitava a todos os cidadãos possuírem o mesmo poder de voto e, assim, estabelecer-se a igualdade.

A despeito dessas discussões, Held (1987) e Sartori (1994) alertam que à época não havia se conformado uma concisa produção intelectual que pretendesse debater a democracia. Indagações a respeito das possíveis vantagens para o desenvolvimento intelectual e cognitivo que a participação fomenta, sobre a capacidade do público de discutir e decidir sobre assuntos políticos, sobre os impactos da participação na eficácia e sustentação de governos democráticos e questionamentos correlatos entram na agenda dos pensadores e cientistas somente há cerca de quatro séculos. É a partir daí que se pode entender a constituição de uma “teoria política democrática”.

Desse período advêm os principais marcos teóricos e conceituações inseridos no debate científico sobre a democracia. Boa parte das expressões, definições, desenhos de pesquisa, aspectos metodológicos e analíticos usados em estudos contemporâneos ainda guardam relação com o legado dos “autores clássicos” da teoria democrática. Ademais, não se pode negligenciar a possibilidade de que algumas dessas teses tenham contribuído para a ampliação, restrição e/ou formatação das manifestações políticas típicas dos regimes democráticos. Ou seja, é pouco prudente desconsiderar que o tradicional debate sobre o lugar da participação na democracia deixou de influenciar o campo científico e de reverberar na configuração das lutas políticas. Por conta desses argumentos, faz pouco sentido pesquisar a respeito da participação política sem resgatar algumas das principais obras que tratam do seu papel na democracia.

De um modo geral, observam-se três principais correntes na teoria democrática: a teoria participativa, na sua versão clássica e contemporânea, e a teoria do elitismo democrático. Uma importante diferença entre a teoria participativa clássica e as demais reside na natureza dos estudos: enquanto os pensadores clássicos recorrem à normatividade para desenvolver seus argumentos, os cientistas inscritos no elitismo democrático e na teoria participativa contemporânea preocupam-se em analisar a democracia levando em conta suas características observáveis, ou seja, a dimensão empírica e as classificações, taxonomias e teorias daí advindas são o mote de pesquisa.

Contudo, essa discussão sobre a visão idealista *versus* visão realista da democracia, largamente explorada na ciência política, não se constitui no objeto de pesquisa deste uma vez que não cobre o objetivo lançado: investigar o debate sobre a desejabilidade da participação política na democracia. Assim, são analisadas algumas das principais teses inseridas nas três correntes de pensamento – teoria participativa clássica e contemporânea e elitismo democrático – por intermédio da discussão das contribuições e linhas de pensamento dissonantes, culminando num panorama da desejabilidade da participação política.

I. A participação como virtude: a visão dos “participacionistas clássicos”

Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville são comumente entendidos como expoentes da teoria democrática participativa na sua versão clássica. Os estudos dos três pensadores datam dos séculos XVIII e XIX e são contraditórios em muitos aspectos. Porém, convergem num ponto essencial: o de conceber como positivos os efeitos da participação política na democracia.

Entre esses pensadores, talvez Rousseau seja o que apresenta a posição mais radical a respeito da representação política. As principais considerações sobre as benesses que a participação acarreta estão presente na obra *O contrato social*, de 1762; suas argumentações estão imbuídas, quase sempre, de conotações libertárias, participacionistas e igualitárias.

Primeiramente, cabe destacar que Rousseau compreendia o papel do cidadão como o mais elevado a que um indivíduo pode aspirar. Isso implica que a soberania política recai sob o povo e é inalienável. Assim, os governados deveriam ser governantes, e a ideia de autogoverno constituiria um fim em si mesmo. “Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo” (Rousseau, 1978, p. 43-44).

A efetiva participação popular, porém, somente se faria presente caso a sociedade tivesse pouca desigualdade econômica. Pateman (1992) esclarece que a teoria rousseauiana não exige igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política. Em termos ideais, nenhum cidadão deveria ser rico o bastante para comprar o outro e nenhum tão pobre que tivesse de se vender.

Pateman (1992) alerta que o ideal de participação propagado pelo pensador genebrês assume feições individualistas. Isso porque a participação individualizada tornaria mais provável a prevalência de decisões políticas que acatassem a vontade geral. O trecho a seguir sustenta essa interpretação: “Importa, pois, para alcançar o verdadeiro enunciado da vontade geral, que não haja no Estado sociedade parcial e que cada cidadão só opine de acordo consigo mesmo” (Rousseau, 1978, p. 47). Para atingir esse ponto, contudo, seria importante a colaboração de todos os outros ou da maioria. Daí

decorre a constituição de uma relação de interdependência entre os indivíduos, destaca Pateman. Desse modo, a única política possível é aquela em que benefícios e encargos são igualmente compartilhados. Ao assumir essas características, o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada somente nas decisões tomadas em assembleias. O principal resultado político é a vontade geral, tautologicamente justa.

Esse viés rígido de participação individualista e soberana dos cidadãos apregoado por Rousseau é flexibilizado quando ele passa a refletir sobre ações práticas de um governo, reconhecendo a necessidade de uma governança partilhada entre povo e representantes políticos. Conforme sublinha Held (1987), o sistema político defendido por Rousseau seria aquele composto pelos poderes legislativo e executivo. O povo se apossaria da assembleia e constituiria a autoridade do Estado; já o governo ou príncipe executaria as leis do povo. O governo seria resultado de um acordo entre cidadãos, e sua legitimidade seria medida pelo quanto ele fosse capaz de atender a vontade geral. Caso o governo não seguisse tais parâmetros, poderia ser revogado ou mudado, uma vez que seus membros seriam escolhidos diretamente por eleição ou sorteio.

É necessário notar, contudo, que a participação política não assume apenas uma dimensão na concepção de Rousseau, elucida Pateman (1992). Além de ser a expressão da soberania política do povo e de permitir decisões que satisfaçam a vontade geral, a participação também fomenta o desenvolvimento das capacidades individuais. Segundo a autora, o pensador admite que a participação possui um efeito psicológico e educativo num sentido amplo. Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado. Além disso, o processo de participação desenvolve habilidades que são exigidas por um sistema representativo. Assim, uma vez estabelecido, o sistema representativo torna-se autossustentável. Os resultados humanos obtidos no processo de participação constituem mais uma das justificativas para a existência de um sistema participativo.

Analisando as contribuições de Rousseau, Berlin (1981) considera que faltou ao pensador uma reflexão mais aprofundada sobre as implicações de seu modelo de democracia. Para o autor, o ideal rousseauiano de democracia pode implicar a tirania da maioria. A

preocupação é que a soberania do povo possa destruir a soberania do indivíduo, ou seja, que as minorias sejam atropeladas pelas decisões de uma maioria democrática. Para Held (1987), é difícil evitar a conclusão de que Rousseau falhou em refletir adequadamente sobre as ameaças apresentadas pelo poder público a todos os aspectos da vida privada.

As proposições de Rousseau também são postas em xeque em virtude de sua inviabilidade prática. Held atenta para isso e indica que um dos motivos talvez seja o fato de Rousseau ter feito suas reflexões tomando como referência sua cidade natal, Genebra, à época, um pequeno município não industrial. Isso impossibilitaria a aplicação de suas ideias como receituário de ação política em cidades urbanas e industriais, uma realidade já em sua época e cada vez mais típica nos dias atuais.

Por fim, Held também fornece um contraponto à leitura do radicalismo representativo atribuído a Rousseau. O comentador enfatiza as ideias contidas no livro *Emílio*, de 1762, no qual o pensador defende a exclusão da mulher dos assuntos políticos, por não serem capazes de fazer julgamentos claros, em virtude de sua natureza – marcada por paixões imoderadas –, que requer proteção e direção masculina diante do desafio da esfera política. Mesmo levando em conta os papéis sociais de homens e mulheres na sociedade da época – com a prevalência da autoridade patriarcal –, pode-se entender que tais considerações são contraditórias às afirmativas de cunho participacionista e igualitário presentes em outras obras de Rousseau.

Alexis de Tocqueville também era um entusiasta da participação política. Ele a considerava não só um antídoto contra um dos possíveis perigos que a democracia podia gerar – a emergência de um Estado despótico –, mas também como um instrumento fomentador do espírito cívico.

Já nas páginas iniciais de *A democracia na América*, de 1832, Tocqueville explicita que a constituição da igualdade entre os povos e a adoção da democracia eram movimentos que se desenvolviam conjuntamente, numa trajetória inexorável de universalização que contava, inclusive, com a anuência divina. A condição de igualdade tornaria cada cidadão capaz de adquirir bens que o sustentem; mas é aí que estaria o perigo. A autossuficiência poderia levar o cidadão a ser mais afeito a uma lógica materialista e a ter um comportamento de isolamento, avesso à vida social. Nesse cenário, o cidadão tenderia

a ser desprovido de interesse pela política. Essa apatia favoreceria políticos despóticos, que se alocariam no governo, centralizariam o poder e, conseqüentemente, extirpariam as liberdades políticas do povo. Um dos antídotos para isso – ao lado da promulgação de leis que assegurem a liberdade – seria a ação política individual. Segundo o pensador, é por meio da participação política, entendida como atuação em associações, que os cidadãos interagem entre si, debatem problemas em comum e exercem a cidadania que lhes é conferida. O engajamento político seria uma espécie de pilar de sustentação da frágil liberdade.

Como se afirmou anteriormente, a participação também é benéfica à democracia porque gera espírito cívico. Tocqueville relata sua surpresa ao diagnosticar um generalizado amor à pátria entre os estadunidenses, povo com um Estado recente e, portanto, sem enraizamento de costumes e cultura próprios. A explicação, segundo ele, recaía no papel ativo dos cidadãos no governo.

Por tomar parte em tudo o que se faz naquele país, o americano julga-se interessado em defender tudo que lhe é criticado, pois não é então apenas seu país alvo de ataques, mas ele próprio; por isso, vemos o seu orgulho nacional recorrer a todos os artifícios e descer a todas as puerilidades da vida individual. (Tocqueville, 2010, p. 180).

Quirino (2004) classifica Tocqueville como um pensador de ideias libertárias. Liberdade que pode ser entendida, essencialmente, como liberdade política. É por isso que o pensador francês eleva ao grau mais elevado o regime político estadunidense da época, considerado a melhor expressão da democracia ao redor do mundo. Também por esse motivo, conclama os cidadãos à ação política, que serviria como um instrumento a serviço da garantia da liberdade política e da obstrução do despotismo e da tirania.

O principal contraste entre Rousseau e Tocqueville talvez resida na concepção ideal de representação política do povo. Enquanto o primeiro julga mais adequada a expressão individual e direta da participação política, temendo o dissenso que a participação de grupo pudesse causar, em Tocqueville a lógica é inversa. A ação política associativa é uma forma indireta de participar e encarada como uma possibilidade de fuga do individualismo e do materialismo, além de um antídoto contra governantes de viés centralizador. Em ambos os

pensadores, porém, há o desejo de existência tanto de um cidadão politicamente ativo quanto da participação política como elemento central na dinâmica dos governos.

Stuart Mill reforça os argumentos de Rousseau e Tocqueville acerca das virtudes da participação política. Em *Considerações sobre o governo representativo*, de 1861, o pensador inglês rechaça os regimes políticos nos quais a exclusão da participação popular é característica dominante, como a monarquia. O motivo é a impossibilidade desses regimes de satisfazer os dois critérios para o “bom governo”: as capacidades de (1) despertar nos membros da comunidade qualidades virtuosas e (2) extrair de suas instituições as virtudes que fazem com que o governo seja eficiente. Ou seja, um bom governo é, na sua concepção, aquele capaz de promover capacidades individuais e eficiência em suas instituições constitutivas.

Somente o regime político em que o cidadão tem voz e papel no desempenho do poder político é capaz de aglutinar esses dois aspectos, atesta Mill (1964). Essa afirmativa levanta um questionamento, que é saber por que a inclusão da participação dos cidadãos nas decisões políticas é importante. Sua resposta indica que o cidadão, ao ser incluído no campo da política, vê-se obrigado a ponderar sobre interesses que não são seus, a agir conforme regras que não lhe são particulares e a buscar o bem comum. Essas atividades o fazem sentir-se como parte do público e pensar que tudo aquilo que é para benefício de todos o será também para si próprio.

Mais salutar ainda é o papel moral da instrução proporcionada pela participação dos cidadãos quaisquer, embora raramente, nas funções públicas. Vê-se convocado, enquanto assim se ocupa, a ponderar interesses que não são dele; a guiar-se, no caso de pretensões contraditórias, conforme regra diferente das suas parcialidades particulares; a aplicar, em cada caso, princípios e máximas que têm por motivo de existência o bem público; e encontra geralmente associados a ele na mesma obra espíritos mais familiarizados que o dele com ideias e operações, cujo estudo deverá fornecer-lhe razão ao entendimento e estímulo ao sentimento em apoio do interesse geral. Obrigam-no a sentir parte do público e tudo quanto for para benefício deste sê-lo-á também para ele. (Mill, 1964, p. 48-49).

O tipo específico de governo que Mill considera ser o ideal é o democrático com características representativas. Isso significa afastar-se da noção de autogoverno ou democracia direta, simpática aos olhos de Rousseau, e aproximar-se do sistema político com nítida divisão de poderes e distintas atribuições destinadas a diversos atores sociais.

A vantagem que Mill (1964) enxerga na democracia representativa advém da sua facilidade para a tomada de decisões, realizada em pequenos grupos de pessoas, ao invés da participação direta da totalidade de cidadãos, ressalta Pateman (1992). Na concepção da comentadora, Mill também identificava uma tendência educativa na participação política sob esse tipo de governo. A participação em órgãos representativos, o ativismo em associações e outros tipos de ação política fomentariam o desenvolvimento cognitivo e de outras faculdades mentais do cidadão. Além disso, a participação mantém o cidadão afastado de sentimentos egoístas e materialistas, aspecto para o qual Tocqueville também já havia alertado.

Na leitura de Macpherson (1978), a principal vantagem que Mill enxerga na democracia é a sua capacidade de gerar melhorias na humanidade. O modelo de democracia de Mill é um modelo moral, afirma. Um sistema político democrático é avaliado como um meio para o aperfeiçoamento da humanidade; uma sociedade democrática é fruto desse aperfeiçoamento e também é, ao mesmo tempo, um instrumento para gerar outras melhorias, como o aumento do autodesenvolvimento pessoal de todos os membros da sociedade, ou, na expressão de Mill, o “avanço da comunidade em intelecto, em virtude, em atividade prática e eficiência”. Em suma, Macpherson destaca que o pensador anseia por um aumento do autodesenvolvimento pessoal de todos os membros da sociedade. A defesa que faz da democracia representativa ancora-se na convicção de que ela promove melhor esse avanço, em comparação com os demais regimes políticos.

Esse caráter educativo que a participação ajuda a fomentar seria mais bem desenvolvido se o cidadão optasse por atuar politicamente na esfera local, num primeiro momento. É nesse âmbito que o cidadão aprende a se autogovernar, frisa Mill. Apesar de menos importante do ponto de vista administrativo e político, os órgãos representativos locais possibilitam um aprendizado cívico mais intenso que os órgãos nacionais. A participação seria de melhor qualidade

caso o cidadão cumprisse esse estágio local antes de enveredar para questões políticas nacionais.

Mas no caso de corpos representativos locais, além da função de eleger, muitos cidadãos têm, por sua vez, a oportunidade de serem eleitos, e muitos, seja por seleção, seja mediante rotação, desempenham algum dos numerosos cargos de funcionários locais. Nessa posição têm de agir em prol dos interesses públicos, bem como falar e pensar, e pensar não se pode fazer por procuração. Deve juntar-se que essas funções locais, não sendo procuradas em geral por pessoas de posição elevada, produzem a importante educação política que por esse meio se transmite às classes inferiores da sociedade. Sendo assim a disciplina intelectual o aspecto mais importante nos interesses locais do que nos assuntos gerais do Estado. (Mill, 1964, p. 186).

A simpatia de Mill pela efetivação da participação política dos cidadãos, contudo, não é suficiente para classificá-lo como um igualitário radical, analisam Macpherson (1978) e Balbachevsky (2006).

Em primeiro lugar, porque Mill não pensava que o sufrágio deveria ser universal. Analfabetos e aqueles que não pagavam os impostos exigidos não deveriam votar. Tal posicionamento pode ser taxado de retrógrado se comparado com o pensamento de Rousseau e de Tocqueville. Mill enfatizava, porém, que a restrição ao sufrágio não deveria ser *ad eternum*, devendo somente perdurar enquanto as pessoas não atingissem um grau de riqueza e instrução minimamente aceitáveis.

O segundo ponto recai sobre o peso do voto de diferentes setores da população. O grande temor de Mill, na visão dos comentadores, era a constituição de um Estado classista, com a detenção do poder pela classe empresarial ou pela classe trabalhadora, por exemplo. Além disso, desejava que os representantes fossem eleitos por cidadãos com “opiniões mais qualificadas”, em virtude do desenvolvimento superior de suas capacidades intelectuais e práticas. A solução para essas inquietações foi a proposta de adoção do voto plural, que consiste em conceder distintos pesos ao voto de diferentes setores da população. Em *Thoughts on Parliamentary Reform*, de 1859, Mill descreve como o peso dos votos deveria ser distribuído: em mais baixo grau, os trabalhadores assalariados (peso 1); uma posição acima, os trabalhadores qualificados (peso 1 ou 2), seguidos pelos

chefes de turma (peso 3) e comerciantes, agricultores e fabricantes (peso 3 ou 4). No topo deveriam figurar os profissionais liberais, literatos, artistas, funcionários públicos, graduados em universidades e membro da sociedade culta (peso 5 ou 6). É notável, em sua reflexão que o empresariado não deveria ficar em situação privilegiada em relação aos trabalhadores chefes de turma, ao passo que os intelectuais são altamente privilegiados.

Macpherson (1978) tece algumas críticas a Mill, apontando a existência de um dilema nas suas ideias sobre participação e autodesenvolvimento. O pensador liberal entendia que a participação era necessária para aprimorar a qualidade do povo e ao mesmo tempo alertava que voto com pesos iguais entre os cidadãos geraria uma representação de baixa qualidade. O problema, de acordo com o comentarista, é que a adoção desse esquema eleitoral dificilmente estimularia os trabalhadores assalariados a participarem e, por conseguinte, eles deixariam de se desenvolver conforme o desejável.

Observa-se como elemento comum entre os três pensadores – Rousseau, Tocqueville e Mill – a convicção de que a participação dos cidadãos em assuntos políticos levaria a consequências positivas, tanto no nível estatal quanto no nível individual. Enfatizando mais uma vez, suas reflexões concebem a participação política como elemento condicionante para a estruturação de um poder político caracterizado pela soberania dos interesses do povo e como um meio para a evolução das capacidades intelectuais do indivíduo. Havia entre esses pensadores, portanto, uma forte recomendação de imersão da participação nos arranjos políticos. Não se pode confundir, porém, com o desejo de radicalização total da participação, que não se encontrava presente. Com exceção de Tocqueville, os demais faziam importantes ressalvas a respeito. Em Rousseau, encontram-se restrições ao ativismo das mulheres. O pensador entendia que a natureza das mulheres era tomada por paixões imoderadas, tornando necessária sua tutela por parte dos homens. O medo da constituição de um Estado classista era o que inquietava Mill, que, para evitar tal situação, propunha a restrição do voto dos analfabetos e dos que não pagavam impostos. Além disso, acreditava ser necessário um peso diferenciado dos votos entre diversos setores da população.

Em termos práticos, Pateman (1992) considera que os participacionistas clássicos fornecem um plano de ação no sentido de constituir um governo verdadeiramente democrático. Concepção

distinta tem Sartori (1994), que critica, como se verá adiante, a recusa dos participacionistas de enfrentar o problema da participação em grandes democracias.

2. Participação sim, mas com moderação: o elitismo democrático

Pensamentos políticos concorrentes aos dos participacionistas clássicos passaram a ganhar espaço nas discussões acadêmicas a partir da primeira metade do século XX. O embate usual à época ocorria entre os marxistas e os estudiosos que Santos e Avritzer (2003) chamam de “liberal-democratas”, mas comumente citados como “elitistas democráticos” (Sartori, 1994; Bachrach, 1973). No campo da ciência política, os últimos mostraram-se mais exitosos, caso se use como parâmetro a capilaridade de suas ideias em estudos da área.

A dimensão, a complexidade e as novas formas de organização burocrática que as sociedades começaram a experimentar no começo do século XX levantaram dúvidas, em alguns estudiosos, a respeito da viabilidade do modelo de democracia defendido pelos participacionistas clássicos, destaca Pateman (1992). Formas de organização política que privilegiam a democracia direta eram vistas com desconfiança por cientistas como Gaetano Mosca e Robert Mitchels, destaca a autora. O primeiro tinha a convicção de que a sociedade precisava de uma elite no governo e de fortes instituições representativas. Já Mitchels entendia que o ideal democrático de governo de todos e para todos era inatingível, sendo importante a existência de organizações políticas.

Na visão de Bachrach (1973), todas as teorias elitistas repousam em dois pressupostos básicos: (1) as massas são intrinsecamente incompetentes e (2) constituem uma matéria inerte e moldável ante as vontades de outrem, ou pior, são seres ingovernáveis e desenfreados com tendência a minar a cultura e a liberdade. Também têm como corolário direto a inevitabilidade de uma elite criativa dominante.

A obra de Mosca (1947) exemplifica esses pressupostos e é, de acordo com Bachrach (1973), a primeira formulação teórica relevante do elitismo democrático. Mosca destaca que o governo representativo é um elemento essencial para resolver o problema

da estabilidade política e que a democracia, da forma como era comumente idealizada na época – a partir das considerações dos participacionistas clássicos –, poderia conduzir a instabilidade e tirania. Um governo sob a égide da elite se constituiria num obstáculo a esses movimentos, assegurando a estabilidade política e a preservação da liberdade. Mosca autores vai além e afirma que a classe governante, a elite, tende a monopolizar o talento entre seus membros, que se diferenciam da massa, a não elite, por possuírem uma superioridade material, intelectual e moral.

Essas considerações atribuem à massa – ou seja, à população em geral ou povo – uma dupla deficiência: a propensão de gerar instabilidade política e a incapacidade emocional de assumir posições de comando. Pensamento semelhante tem Schumpeter, quando afirma que “partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada” (Schumpeter, 1961, p. 337).

O contexto em que Schumpeter escreveu sua teoria estava contaminado pelo desencanto em relação ao “homem médio”, fato que contribuiu para a formulação de uma teoria democrática caracterizada pela defesa de uma limitada participação popular, afirma Bachrach (1973). Analisando também a concepção de Schumpeter acerca das virtudes e capacidades da massa, Held (1987) especifica que o teor de suas ideias foi muito influenciado pelos estudos de boa parte dos psicólogos sociais da época. Dentre eles, destaca-se Gustave Le Bon, que mostrava, nos resultados de suas pesquisas, o “eleitor médio” como fraco, propenso a fortes impulsos emocionais, intelectualmente incapaz de fazer qualquer coisa decisiva por conta própria e suscetível a forças externas. Os problemas atribuídos à massa por Schumpeter (1961) eram de natureza estrutural, uma vez que nem mesmo o incremento do nível educacional seria capaz de proporcionar qualquer diferença quando o assunto é política. Isso ocorre porque, na sua visão, a maioria das questões relativas a assuntos nacionais e estrangeiros encontram-se tão remotas da vida da maioria das pessoas, que elas nem sequer têm um “senso de realidade” para compreendê-las.

Schumpeter talvez seja o elitista democrático mais conhecido no campo acadêmico e um dos motivos para tanto é a extensa difusão e utilização de seu conceito de democracia. O pensador austríaco sustenta que a democracia se define pelo seu método, e não pelo

seu fim, e que, ao se fazer uma exploração empírica adequada do problema, percebe-se que a sua característica distintiva – ou seja, o que a diferencia de outros sistemas políticos – é a competição entre os líderes pelo voto da população. Assim,

A democracia é um método político, isto é, certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (Schumpeter, 1961, p. 291).

Schumpeter tem duas principais ressalvas em relação às concepções dos participacionistas clássicos, relatam Bachrach (1973) e Avritzer (1996). A primeira refere-se ao mito da existência de situações de “vontade geral” e de “bem comum”. A principal crítica a esse ponto recai na sua convicção de que o ser humano não tem uma natureza única, sendo imperativa a pluralidade de pensamentos, valores e interesses. Por isso, é irrealista supor que existem consensos sobre as questões, sendo possível apenas conceber a possibilidade de um procedimento único para convivência. A segunda ressalva feita por Schumpeter recai sobre, segundo ele, a absurda consideração que atribui ao povo opiniões racionais sobre problemas políticos; como consequência dessa leitura, defendia que deveria ser função privativa dos representantes a exposição de opiniões políticas nas casas legislativas. De acordo com Bachrach e Avritzer, Schumpeter entendia que os indivíduos não se interessam por política e, consequentemente, não apresentam preferências muito definidas, e suas atitudes em relação à política não se assemelham a nada racional. Fica evidente, portanto, que Schumpeter interpretava as propostas dos participacionistas clássicos sobre a possibilidade do povo de assumir papel central na participação e na tomada de decisões políticas como desprovidas de embasamento empírico e, consequentemente, sem possibilidade de se materializar na realidade. O único meio de participação que deveria ser aberto ao cidadão é a escolha por meio do voto, nas eleições. Ações destinadas a influenciar as decisões dos legisladores, como protestos e requerimentos são entendidas como contrárias ao espírito democrático e constituem uma negação do conceito de liderança.

Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre as eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. (Schumpeter, 1961, p. 351).

A visão restritiva da participação política também recai sobre a extensão do sufrágio, que poderia não ser universal. Para Schumpeter, critérios de seleção de votantes com base em propriedades, raça ou religião eram totalmente compatíveis com a democracia, desde que essa configuração preservasse a tolerância de opiniões entre os cidadãos e fizesse com que os distintos interesses políticos fossem unânimes em sua lealdade com os princípios estruturais da sociedade (Bachrach, 1973; Pateman, 1992).

Segundo Pateman (1992), as teorias de Berelson, Dahl e Sartori foram influenciadas por Schumpeter. A autora esclarece que a ênfase na estabilidade do sistema político é maior nesses estudiosos do que em Schumpeter, mas a teoria democrática comum a todos eles descende diretamente do ataque aos pilares da teoria participacionista clássica.

Em Berelson (1952), observam-se convergências com Schumpeter a respeito das capacidades do povo na arena política. Munido de dados de uma pesquisa de opinião realizada na cidade de Elmira, nos Estados Unidos da América, o autor não evidencia, entre aqueles que classifica de “cidadãos médios”, as características usualmente entendidas como necessárias para o “bom funcionamento” da democracia, como tolerância, capacidade de lidar com frustrações, nível moderado de informação e conhecimento sobre política, entre outras. A partir desse diagnóstico, Berelson faz inferência para toda a sociedade estadunidense da época e identifica a existência de um paradoxo: ao mesmo tempo que os cidadãos não possuem características que são requisitos mínimos para a existência de uma democracia, esse tipo de regime político mostra-se cada vez mais enraizado no país.

O diagnóstico de Berelson, portanto, evidencia a inexistência de uma cidadania política homogênea e participativa e identifica como marca da sociedade a heterogeneidade. Essa configuração, ao contrário do que supõem os participacionistas clássicos, é benéfica para a democracia porque possibilita haver compatibilidade entre cidadãos

e o sistema político, uma vez que ambos são contraditórios. Ou seja, a mescla de apatia e ativismo político e a convivência entre ideologias discordantes é algo positivo para a democracia porque garante a sua estabilidade. O pior dos mundos seria a intensa participação política de maior parte dos cidadãos, porque isso desestabilizaria o sistema político; nesse sentido, a heterogeneidade da cultura política funciona como um obstáculo à estabilidade política. Em suma, a partir desse ponto de vista,

[...] pode-se perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se a conclusão de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável. (Pateman, 1992, p. 17).

Robert Dahl é um autor que, diferentemente da maior parte dos teóricos políticos, evitar usar a palavra “democracia” pelo fato do termo estar associado a numerosas características que jamais seriam encontradas num sistema político real. Como alternativa, utiliza a expressão “poliarquia” para designar o sistema político de características minimamente democráticas. Em uma de suas obras mais famosas – *Poliarquia*, de 1971– ele elenca uma série de arranjos essenciais para se definir um regime como poliárquico. O total de elementos que explicita cabe em duas dimensões: contestação pública e direito de participação.

A noção de participação política de Dahl não difere do padrão dos elitistas democráticos como Schumpeter e Berelson. Trata-se de concepção estreita de participação política, uma vez que está circunscrita à arena eleitoral, ao direito dos cidadãos de escolherem seus governantes em eleições livres e periódicas. Porém, ele traz uma contribuição ao debate ao identificar o importante papel que grupos de pressão, associações profissionais e movimentos sociais e políticos exercem na relação entre as aspirações cidadãos e as respostas dos governos. Esse tipo de abordagem é o que Held (1987) chama de teoria “pluralista” da democracia, que surge posteriormente à concepção de “elitismo competitivo”.

A relação entre atividade política e poliarquia, na argumentação de Dahl (1990), é dotada de complexidade. O autor considera a atividade política um elemento essencial para a constituição da poliarquia e, ao mesmo tempo, um perigo para a sua sustentação. A ameaça reside no possível aumento de atividade política dos grupos populacionais de condições socioeconômicas mais baixas – que é consequência da diminuição do consenso entre os politicamente mais ativos. Essas pessoas tenderiam a apresentar apatia política e opiniões e atitudes autoritárias. Desse modo, a atração desses grupos de pessoas para o seio da arena política poderia gerar um declínio da poliarquia.

As considerações de Dahl anteriormente citadas guardam relação estreita com os argumentos de Berelson (1952), já que compartilham a ideia de que grande parcela da população – a classe de situação socioeconômica baixa ou o “cidadão médio” – apresenta características incompatíveis com um sistema político democrático estável, tendo um aumento de sua participação política possíveis efeitos nefastos.

Sartori (1994) também rechaça as ideias dos participacionistas clássicos. Seu foco de crítica é a idealização que se fazia do cidadão, que se mostra na realidade muito mais apático do que se imaginava. Dessa maneira, há um abismo intransponível entre a teoria dos clássicos e a realidade. Para Sartori, a história política se desenvolveu de modo a sustentar uma democracia representativa, mas sem a devida efetivação desse valor. Assim, o ideal democrático dos clássicos deve ser reconsiderado porque é um princípio nivelador que mais agrava do que resolve o problema real nas democracias, que é o de “manter a verticalidade”, isto é, uma estrutura de autoridade e de liderança.

Ao buscar as causas da apatia política, Sartori descarta argumentos a respeito do analfabetismo, pobreza ou insuficiência de informação. Acredita que as pessoas somente compreendem e se interessam por assuntos a respeito dos quais possuem experiência pessoal ou por ideias que conseguem formular para si próprias; nada disso é possível para o cidadão médio, em matéria de política. Essa ideia converge com a de Schumpeter (1961), que afirma não ser a apatia condicionada por nível de escolaridade, uma vez que mesmo as pessoas com maior instrução não se interessam por política, se assuntos dessa natureza não fazem parte de seu cotidiano.

A leitura de Pateman (1992) identifica no discurso de Sartori (1994) o medo de que a participação ativa da população em assuntos

políticos leve ao totalitarismo. Sua posição é afinada com a lógica de que o povo deve “reagir” e não “agir”, ou seja, deve ter papel de responder às iniciativas e políticas das elites em competição, e não de ser protagonista no processo político.

Sartori (1994) destaca três termos principais para definir sua teoria normativa de democracia: seleção, elite e eleição. Ao contrário da opinião dominante na academia, o autor vê um significado positivo, não neutro, na palavra “seleção”. Considera o modelo de democracia mais adequado o que comporta um sistema seletivo de minorias eleitas para comandar o poder político. Ou seja, a democracia deve ser uma poliarquia seletiva.

Também defende que o ingresso em posições de comando numa democracia deve se dar apenas pela elite. Por elite entende serem os melhores, os mais qualificados. Assim como a palavra “seleção”, o termo “elite” possui uma conotação positiva e não neutra. A democracia deve ser uma poliarquia de mérito, exalta Sartori. A equalização deve ser por cima e não por baixo. A igualdade de méritos (em relação à capacidade) beneficia a sociedade como um todo, enquanto a igualdade na falta de méritos é uma igualdade perniciosa, porque coletivamente prejudicial.

Gostaria que não houvesse equívoco sobre o fato de que, ao desvalorizar a meritocracia, obtemos simplesmente a demeritocracia; que, ao desvalorizar a seleção, obtemos simplesmente uma seleção às avessas; e que, ao desvalorizar a igualdade de méritos, obtemos simplesmente a igualdade de falta de méritos. (Sartori, 1994, p. 232).

Pateman (1992) compreende que os elitistas democráticos interpretam a visão clássica do cidadão como uma ilusão sem fundamento, sendo convictos de que um possível aumento de participação política dos apáticos pode abalar a estabilidade do sistema democrático. A autora especula que algumas evidências científicas e acontecimentos históricos contribuíram para a criação ou reforço dessas ideias, tais como: a tendência fascista da participação da massa popular ao longo da República de Weimar; os resultados de pesquisas empíricas que atestavam o desinteresse generalizado em assuntos políticos e as atividades políticas nas democracias.

Apesar dos esforços dos elitistas democráticos em ressaltar que suas teorias são desprovidas de caráter normativo e ideológico, sendo

constituídas apenas de critérios científicos e dotadas de objetividade, Bachrach (1973) não as enxerga dessa maneira. Para esse autor, as teorias elitistas da democracia têm profundas raízes ideológicas, uma vez que temem a democracia de massas e acreditam, simultaneamente, que as elites políticas preservam os valores de civilidade e respeitam as regras do jogo democrático. É uma teoria que guarda vínculo com o liberalismo – caracterizado principalmente pela defesa do primado da lei e das liberdades individuais – e que acredita que a propagação desses valores é incompatível com o princípio fundamental da teoria clássica de democracia: a confiança e a fé no povo. Convergindo com as críticas de Bachrach, Pateman (1992) também identifica um caráter normativo entre os elitistas democráticos. De acordo com a autora, eles buscam elencar uma série de padrões e critérios com base nos quais um sistema político pode ser considerado democrático. No caso, os padrões são nitidamente os apresentados pelo sistema democrático dos países anglo-americanos. Acreditam ser esse sistema democrático o ideal, e uma das maneiras de propagá-lo é atacando a defesa da participação popular nas decisões políticas, frisa Pateman.

Outra crítica levantada contra os elitistas é a que aponta sua incapacidade de compreender a argumentação dos participacionistas clássicos, uma vez que essas ideias têm uma natureza normativa e não descritiva, como apregoam. Assim, o tratamento dado às contribuições dos participacionistas clássicos é inadequado, ressalta Pateman (1992). Segundo a autora, os elitistas também atribuem um caráter uno às teorias dos participacionistas clássicos. Dá o exemplo de Schumpeter (1961), que se reporta aos clássicos sem citá-los nominalmente – a autora suspeita que ele se refira a James Mill, Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau – e nem sequer relaciona as ideias aos autores. Pateman esclarece que, entre esses pensadores, há notáveis distinções de propostas: Bentham e James Mill têm formulações teóricas similares às dos próprios elitistas, por causa da defesa de uma função reduzida da participação na democracia e da preocupação em discutir arranjos institucionais do sistema político; já Rousseau e Stuart Mill apresentam uma posição mais distanciada dos primeiros ao defenderem, por exemplo, um papel mais destacado da participação na democracia.

3. Os participacionistas contemporâneos e o retorno da centralidade da participação política na democracia

Apesar das diversas críticas lançadas ao elitismo democrático, suas principais teses ainda parecem persistir no campo acadêmico, dada a extensa capilaridade do conceito minimalista de democracia nos estudos da área de ciências sociais, mais marcadamente, na ciência política. A despeito dessa influência, nota-se, nas últimas décadas, o surgimento e o desenvolvimento de uma linha de pensamento pouco afeita a essas ideias e de cujas características constam o resgate de algumas das concepções dos participacionistas clássicos e o entusiasmo com a implantação de novas formas de inserção popular nas decisões governamentais. Esses cientistas são identificados com diversos rótulos, sendo utilizado daqui por diante o termo “participacionistas contemporâneos” para se referir a eles.

Em dois de seus textos, Faria (2010; 2012) analisa parte da produção recente sobre o lugar da participação política na democracia. A autora discute as contribuições de autores que chama de deliberacionistas e ativistas, focando em seus argumentos teóricos e nas leituras sobre as possibilidades dos novos modelos participativos de “radicalizar” a democracia. Embora a autora traga para a discussão um amplo leque de autores, neste artigo o foco se dá em apenas alguns dos mais relevantes para a teoria democrática em período recente, cujas contribuições são elucidadas a seguir.

Bachrach (1973), ao deter-se nas principais características do cidadão de sua época, entende que o que salta aos olhos são a intolerância e a propensão antidemocrática. A solução que enxerga, porém, não inclui apoiar-se nas elites para a manutenção do sistema. Segundo Bachrach, não há motivos para supor que os que compõem a elite são mais dispostos que os demais a defender os procedimentos democráticos, uma vez que os elitistas podem pôr em risco a manutenção do seu *status*, prestígio e poder pessoal. Mesmo levando em conta que a elite tenha predisposição democrática, o autor entende ser difícil conceber que seus grupos constitutivos, dotados de interesses antagônicos, possam alcançar consenso suficiente para resguardar a democracia de todo ataque possível. Caso esse consenso seja alcançado, ainda parece duvidoso, para o autor, que as elites sejam capazes de gerar um poder democrático suficiente para impor limites às ações extremas da massa antidemocrática.

A solução defendida por Bachrach (1973) inclui a ampliação da participação. Assim como os participacionistas clássicos, ele entende que a participação gera ganhos positivos para os indivíduos. No entanto, suas considerações são mais comedidas que as de Rousseau, por não considerar que a participação gera efeito transformador, fazendo com que o indivíduo, outrora egoísta e com visão política estreita, se transforme em um cidadão inteligente, generoso e com visão ampla da política. Pensa, contudo, que a educação política – possibilitada pela participação – facilita a interação entre os cidadãos e contribui para a cooperação com vistas à solução de problemas individuais e comunitários. Assim, Bachrach sustenta que, num cenário em que o comportamento participativo entre os cidadãos é a tendência, há maior possibilidade de se ter uma dinâmica democrática de melhor qualidade do que na situação oposta.

Essa linha de argumentação também é explorada por Pateman (1992), que, assim como Bachrach (1973), elenca como desejável uma ampliação da participação nas democracias. A autora afirma ter evidências empíricas de que a participação em associações, no governo local e nas tomadas de decisão no campo industrial produz um efeito psicológico propício a uma maior socialização democrática.

Ademais, Pateman baseia-se no clássico estudo de Almond e Verba (1963), do qual retira a ideia de que (1) os cidadãos que têm maior senso de eficiência política são os que mais participam politicamente e que (2) os cidadãos tendem a ampliar para o campo da política nacional as experiências com estruturas de autoridade não governamentais, para formular a ideia de que, se na maioria das situações sociais o indivíduo se acha subserviente a alguma figura de autoridade, é provável que ele espere uma relação de autoridade como essa na esfera política. Por outro lado, se fora da esfera política ele dispõe de oportunidades de participar de uma ampla gama de decisões sociais, provavelmente esperará ser capaz de participar do mesmo modo das decisões políticas.

Mais detidamente que os clássicos, os participacionistas contemporâneos põem-se a refletir sobre arranjos participativos para além da arena política. Mais uma vez, Bachrach (1973) e Pateman (1992) são utilizados como referências. Ambos vislumbram que a participação extrapola a esfera das decisões governamentais. O primeiro parte da pressuposição de que os grandes centros privados de poder também tomam decisões políticas e, por isso, enfatiza que

esses centros também deveriam estar abertos à participação popular. Pateman compartilha dessa visão e, como justificativa, afirma que “a indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais política de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas” (Pateman, 1992, p. 113).

A ideia de Bachrach e Pateman é de que a noção de uma sociedade participativa exige que o alcance do termo “político” seja ampliado para cobrir esferas exteriores ao governo nacional. Pateman (1992) busca evidências empíricas a respeito desse arcabouço teórico na comunista Iugoslávia ao longo das décadas de 1950 e 1960. O critério de seleção do país reside no fato de que ele era, segundo a autora, o único exemplo disponível de uma tentativa de introduzir em larga escala a democracia na indústria por meio da autogestão de seus trabalhadores, abrangendo empresas de vários tipos e tamanhos, por toda a economia. Apesar de reconhecer limitações no tratamento empírico da questão, a conclusão da autora é que a experiência iugoslava não fornece nenhuma boa razão para supor que a democratização das estruturas de autoridade da indústria é impossível de ser efetuada, por mais difícil e complicada que possa parecer².

A tentativa de legitimar uma forma homogênea de democracia – que envolve uma concepção liberal de governo e o monopólio da forma representativa de atuação política – é o erro mais expressivo da concepção hegemônica da democracia (dos elitistas democráticos), entendem Santos e Avritzer (2003). Para eles, a democracia assume um valor intrínseco que está inscrito numa constelação cultural e, por causa dessa característica, a tentativa dos elitistas de atribuírem a ela um valor universal, alijando-se a demodiversidade³, é equivocada. Ademais, os autores pensam que

[...] todos esses elementos constituintes da concepção hegemônica da democracia não enfrentam adequadamente o problema da qualidade da democracia, que voltou à tona com a assim chamada “terceira onda

2. Detalhes a respeito podem ser encontrados no capítulo 5 – “Autogestão de trabalhadores na Iugoslávia” – da referida obra.

3. Segundo Santos e Avritzer, o termo significa coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas.

de democratização”. Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa qualidade, menos se consegue explicar o paradoxo da extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. (Santos e Avritzer, 2003, p. 42).

Com base na percepção desses problemas, Santos e Avritzer (2003) entendem ter havido uma emergência de teorias democráticas, a partir da segunda metade do século XX, que trazem para suas reflexões teóricas dois aspectos importantes da vida política contemporânea: o desenvolvimento de uma nova gramática social e cultural e as tentativas de articulação entre inovação social e institucional, ou seja, a procura por uma nova institucionalidade da democracia.

Segundo os autores, a base teórica de boa parte dessas teorias tem afinidade com as ideias de Habermas (1984; 1992; 1995), que, de um modo geral, entende a esfera pública como um espaço no qual os indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade existente na esfera privada. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. O procedimentalismo democrático não pode ser, conforme supõem os elitistas democráticos, um método de autorização de governos, mas sim uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base é um processo livre de apresentação de razões entre iguais. Para Santos e Avritzer, dois exemplos práticos que expressam essa ideia são as experiências de procedimentalismo participativo dos países do Sul, como o orçamento participativo, e os movimentos sociais. Ambos estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação das práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela incorporação de atores sociais usualmente marginalizados no jogo político.

Focando suas análises mais detidamente nas experiências do orçamento participativo ao redor do mundo, Santos e Avritzer (2003) não deixam de enfatizar os perigos de perversão e cooptação que podem advir dessa prática de democracia participativa. Alguns desses elementos estão expressos na burocratização da participação; na

reintrodução do clientelismo sob novas formas; no apoderamento do instrumento participativo pelos partidos políticos e na exclusão de interesses dos subordinados por meio do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Contudo, consideram que a propagação dos procedimentos participativos é positiva para a democracia, por diversos motivos:

(1) *fortalecimento da demodiversidade*: conforme já destacado anteriormente, os autores não veem motivo algum para a democracia ser reduzida a um simples formato institucional homogêneo. Os novos procedimentos de inclusão participativa forçam em direção contrária, o que amplia a deliberação pública e fortalece o engajamento político;

(2) *fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e global*: uma vez que essas experiências participativas alcancem uma amplitude transnacional, torna-se mais provável a passagem contra-hegemônica desses formatos do nível local para o global, fortalecendo estruturalmente a democracia participativa;

(3) *ampliação do experimentalismo democrático*: a institucionalização das práticas políticas participativas permitem uma pluralidade dos agentes atuantes na arena de decisão política, abrindo espaço para grupos comumente alijados do processo;

(4) *coexistência e complementaridade com as já arraigadas formas de democracia liberal*: a existência de procedimentos de democracia participativa possibilita um duplo movimento. Por um lado, a existência de uma democracia representativa em nível nacional com a democracia participativa em nível local (coexistência) e, por outro lado, o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento do governo e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação (complementaridade).

Pode-se conceber que as reflexões dos participacionistas aqui tratados convergem, de certa maneira, com as dos participacionistas clássicos no sentido de estabelecer a participação cidadã como um aspecto virtuoso. Contudo, é notável a diferença de intensidade de entusiasmo entre ambos quanto aos efeitos da participação no indivíduo e no sistema político. Para os clássicos, os efeitos da participação assumem uma proporção mais estruturante, ao passo que as interpretações dos contemporâneos são mais comedidas. Não estão presentes, entre os contemporâneos, por exemplo, as ideias de que a participação popular permite o estabelecimento do bem comum

e da vontade geral (Rousseau), nem que a sua manifestação resulte em mudanças profundas na educação do indivíduo (Stuart Mill) ou que a participação sirva como antídoto a governos autoritários (Tocqueville). As consequências positivas são vistas de modo menos exagerado, tais como um aumento de tolerância política e de senso de eficácia política, ambos gerando cada vez mais participação em diferentes arenas políticas.

Deve ser enfatizado também que a emergência dessa nova linha na teoria democrática, mais simpática a arranjos políticos participativos que o elitismo democrático, floresce de modo simultâneo à emersão de movimentos contestatórios, como os movimentos feministas e estudantis da década de 1960. Não se pode negligenciar a influência desses fatos para a alocação da teoria democrática participativa num patamar significativo no campo acadêmico, tampouco para os contornos que esses estudos assumiram, quase sempre incluindo nas reflexões teóricas o alcance e as potencialidades de novos procedimentos participativos para a maior democratização do sistema político.

Considerações finais

Um breve apanhado de algumas das mais significativas obras sobre teoria democrática desde o século XVIII até os dias atuais, como o feito neste artigo, evidencia um caminho tortuoso pelo qual passa a desejabilidade da participação na democracia.

Num primeiro momento, por meio dos participacionistas clássicos, a participação política – seja ela expressa de modo individual, seja por meio de grupos – é vista com bons olhos. Ela é entendida como elemento essencial para atingir a vontade geral e o bem comum, atesta Rousseau (1978); constitui-se num antídoto contra possíveis governos tirânicos e atua no fomento do espírito cívico, atesta Tocqueville (2010); e, de acordo com Mill (1964), apresenta um forte potencial educador, sendo capaz de alterar estruturalmente a personalidade e as virtudes do cidadão num sentido positivo.

Essas interpretações, porém, são taxadas de utópicas por boa parte dos cientistas que se dedicaram a formular teorias políticas no começo do século XX. A concepção hegemônica até a primeira metade do século passado clamava por um viés mais empírico e menos normativo nas teorias sobre a democracia e ansiava à participação

política popular um papel diminuto no sistema político. As principais argumentações de autores como Schumpeter (1961), Berelson (1952), Dahl (1990; 2005) e Sartori (1994) identificavam um desinteresse do “cidadão médio” pela política, relacionando-o com tendências atitudinais autoritárias, e, como resposta a essa situação, a representação política deveria recair predominantemente sobre os membros da elite. Somente assim a democracia poderia emergir e sustentar-se.

A predominância científica dos elitistas no interior do debate sobre teoria democrática começa a diluir-se a partir da segunda metade do século passado. Uma nova linha teórica, intitulada participacionismo contemporâneo, recupera e revisa a tese clássica de que a participação política traz benesses para o cidadão e atenta para o caráter democratizante dos novos formatos institucionais de decisão política.

As experiências participativas individuais – mesmo aquelas de dimensão comunitária ou local e não direcionadas especificamente para a esfera da política – passam a ser compreendidas como precursoras de sentimentos de eficácia e influenciadoras de um comportamento participativo na política em nível nacional. A visão sobre as virtudes da participação é mais cética se comparada com a dos participacionistas clássicos, mas advém destes a base elementar dessas análises, isto é, que a participação tem efeitos positivos para o cidadão. Paralelamente a isso, as formas de atuação política não convencional, como os movimentos sociais, e os novos formatos de participação política institucional, como os orçamentos participativos, são vistas como duplamente benéficas. Por um lado, contribuem para a demodiversidade e, por outro, impulsiona o experimentalismo democrático. Em ambos os casos, o resultado é um fortalecimento da característica democrática do sistema político.

Apesar dos pensamentos divergentes sobre o lugar da participação política na democracia, a longeva discussão entre participacionistas e elitistas contribuiu para consolidar a ideia de que participação e democracia são elementos indissociáveis. As tentativas cada vez mais recorrentes de operacionalização da ideia de maior participação popular em instâncias decisórias nos regimes políticos democráticos e a incorporação de um debate cada vez mais plural sobre a questão no círculo da teoria política parecem constituir um movimento inexorável de “radicalização” da democracia. Mostra-se evidente que as instituições e os atores representativos tradicionais, como partidos,

sindicatos e parlamentos, ainda são proeminentes na vida política, mas eles têm sido acompanhados cada vez mais por manifestações e arranjos institucionais que se caracterizam por uma presença além do usual da participação dos cidadãos. Ou seja, as decisões políticas encontram-se cada vez mais ligadas a várias dimensões de poder, e aquelas que têm emergido recentemente apresentam um caráter participativo mais acentuado que o comumente observado.

Referências

- ALMOND, G.; VERBA, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- AVRITZER, L. (1996). Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: _____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Editora UFMG.
- BACHRACH, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BALBACHEVSKY, E. (2006). Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, F. (org.). *Os clássicos da política 2: Burke; Kant; Hegel; Tocqueville; Stuart Mill; e Marx*. São Paulo: Ática.
- BERELSON, B. (1952). Democratic Theory and Public Opinion. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 16, n. 3.
- BERLIN, I. (1981). *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília: Editora UnB.
- DAHL, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- _____. (1990). *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- _____. (2005). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP.
- FARIA, C. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 73.
- _____. (2012). Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, vol. 87.
- HABERMAS, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- _____. (1992). *Further Reflections of Public Sphere: Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, USA: MIT Press.
- _____. (1995). *Between Facts and Norms*. Cambridge, USA: MIT Press.
- HELD, D. (1987). *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia.
- MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.
- LANE, R. E. (1959). *Political Life*. New York: Free Press.
- MILL, J. S. (1964). *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: IBRASA.

- _____. (2009). *Thoughts on Parliamentary Reform*. New York: Cosimo Classics.
- MOSCA, G. (1947). *Elementi de scienza politica*. Bari: Guis Laterza & Figli.
- NASCIMENTO, M. M. (2006). Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, F. (org.). *Os clássicos da política 1: Maquiavel; Hobbes; Locke; Montesquieu; Rousseau; e "O federalista"*. São Paulo: Ática.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- QUIRINO, C. G. (2004). Tocqueville: a realidade da democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, C. G.; VOUGA, C.; BRANDÃO, G. M. (2004). *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: EDUSP.
- ROUSSEAU, J.-J. (1978). *Os pensadores: Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes*. São Paulo: Abril Cultural.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (2003). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SARTORI, G. (1994). *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- TOCQUEVILLE, A. (2010). *A democracia na América*. São Paulo: Folha de S. Paulo.

O voto em Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010¹

Monize Arquer

Resumo

Este artigo trata do comportamento eleitoral nas eleições presidenciais de 2010. O objetivo é analisar a relação entre a avaliação retrospectiva do governo Lula (2003-2010), o vínculo de Dilma Rousseff com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o voto na candidata petista. Para isso, são utilizados dados do survey pós-eleitoral “Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB)”, realizado em 2010. O trabalho está dividido em duas seções. A primeira trata da avaliação feita pelos eleitores do governo Lula e de sua vinculação com a decisão do voto. Prestamos especial atenção à avaliação geral do governo, da economia e das políticas públicas. Na segunda seção, analisamos a importância que a identificação com algum partido político tem sobre a decisão do eleitor. Demonstramos que tanto o voto retrospectivo quanto a identificação partidária influenciam a escolha do eleitor, o que indica o caráter multidimensional do voto.

Palavras-chave: comportamento eleitoral; eleições; voto; partidos políticos; voto retrospectivo.

Abstract

This paper analyzes the electoral behavior in the presidential elections of 2010. The aim is to evaluate the relationship between the retrospective evaluation of Lula's administration (2003-2010), the connection of Dilma Rousseff with the Workers' Party (PT) and the decision to vote for her. In order to do that, we use the data provided by the “Brazilian Electoral Study (ESEB)”, a post-electoral survey conducted in 2010. The work is divided in two sections. The first one is focused on the evaluation of Lula's administration and its connection to the decision of the voters. We pay special attention to the general evaluation of the administration, the economy and public policies. The second one is concerned with the impact of party identification over voters' decisions.

Sobre a autora

Mestranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e bolsista CAPES. E-mail: monize.arquer@gmail.com.

1. Essa é uma versão modificada do trabalho que foi apresentado no III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, realizado entre os dias 31 de julho e 2 de agosto de 2013, na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR. Agradeço pelos comentários de todos que participaram do GT 01 – Partidos, eleições e representação política, assim como à Prof.^a Dr.^a Rachel Meneguello pela orientação durante a realização da pesquisa, e ao Prof. Dr. Oswaldo E. do Amaral pelas sugestões ao texto.

We show that both retrospective voting and party identification had an impact over the choice made by voters, therefore implying its multidimensional character.

Keywords: electoral behavior; elections; vote; political parties; retrospective voting.

Artigo recebido em 17 de setembro de 2013; aceito para publicação em 1º de dezembro de 2013.

Introdução

Logo após a terceira onda de democratização³, da qual a América Latina fez parte, houve poucos estudos comprometidos com a análise das eleições, dos determinantes do comportamento político e, mais especificamente, da relação entre aspectos econômicos e resultados eleitorais. A partir da segunda metade da década de 1990, o aumento do número de eleições competitivas na América Latina, indispensável para esse tipo de estudo, fez com que as pesquisas sobre comportamento político se tornassem mais comuns e adquirissem grande importância. Além disso, a disponibilização de dados agregados e de pesquisas de opinião permitiu aprofundar os trabalhos sobre esse tema (Echegaray, 1995).

Existem três escolas teóricas que orientam esses estudos. A primeira delas é o modelo de Michigan, também chamado de Psicossocial, desenvolvido na Universidade de Michigan sob a liderança de Angus Campbell no final dos anos 1950. Essa perspectiva analisa o comportamento individual, tendo como foco as preferências pessoais. Tais preferências são consideradas um reflexo do meio em que os indivíduos vivem, uma vez que ele interfere na personalidade. O segundo modelo é o Sociológico, que prioriza as condições sociais nas quais se formam os objetivos políticos e as ideologias, partindo da análise do contexto social e político do indivíduo e de suas interações sociais, uma vez que seria nessa conjuntura que se formariam opiniões, identidades e comportamentos. Por fim, existe o modelo da Escolha Racional, que ignora componentes psicológicos e busca estudar o indivíduo isoladamente. Para essa corrente, o eleitor vota de acordo com a avaliação que faz da realidade, principalmente da situação em que se encontra a economia. Ou seja, se a economia vai

3. Países que se tornaram democráticos após 1974 (Huntington, 1994).

bem, o eleitor tende a votar nos atuais governantes. Se vai mal, ele tende a votar na oposição (Figueiredo, 2001).

Pesquisas sobre comportamento eleitoral são de extrema importância para compreendermos como os cidadãos avaliam o governo, as instituições e as políticas implementadas, assim como as suas preferências e os determinantes do voto. Dada essa relevância, o presente artigo analisa o comportamento eleitoral nas eleições presidenciais de 2010. O objetivo central é demonstrar a relação entre a avaliação retrospectiva do governo Lula, o vínculo de Dilma Rousseff com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o voto na candidata.

O trabalho está dividido em duas seções. A primeira consiste nos aspectos que fazem parte da noção de voto retrospectivo: avaliação do governo anterior, avaliação da economia, participação no programa Bolsa Família e avaliação de políticas públicas. A alusão ao voto retrospectivo, suscitada por essas questões, deve-se ao fato de que todas elas estão imersas na ideia de retornar à atuação do governo anterior – como foi seu desempenho em diversos setores e quanto isso foi positivo ou negativo para o eleitor – e de tê-lo como referência que auxiliará o eleitor a decidir se vota no candidato do governo ou na oposição. Isso é feito de acordo com o resultado do balanço que o indivíduo faz ao ponderar vantagens e desvantagens que cada uma das opções disponíveis traria. A segunda seção caminha em outro sentido, e refere-se à importância que os partidos políticos têm na definição do voto e se o vínculo da candidata com o PT a favoreceu.

Esta análise foi feita com base tanto em artigos que tratam do comportamento eleitoral no Brasil quanto em um survey acadêmico que faz parte da coleção Comparative Study of Electoral Systems – Estudo Eleitoral Brasileiro (CES-EEB), realizado em 2010⁴. Os dados e os artigos vão no mesmo sentido, mostrando que existe relação entre o voto em Dilma e a avaliação do governo Lula. Eleitores que avaliaram positivamente a atuação do governo, que consideraram a sua situação econômica melhor que em períodos anteriores,

4. O EEB é coordenado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e aplicado nacionalmente no período pós-eleitoral. O EEB de 2010 realizou 2.000 entrevistas e contou com questões sobre preferência partidária, avaliação da atuação do governo e da situação econômica do país, participação em programas sociais, confiança nas instituições, entre outras.

que participaram ou conheciam participantes do programa Bolsa Família e que avaliaram de maneira positiva as políticas públicas foram mais propensos a votar na candidata. Além disso, o partido também se mostrou relevante para o eleitor, ou seja, o vínculo de Dilma Rousseff com o PT favoreceu o voto na candidata.

I. Comportamento eleitoral e o voto retrospectivo

Uma parte dessa pesquisa tem como pressuposto o modelo de voto chamado “voto retrospectivo”, para o qual o eleitor decide em que candidato votar com base na análise que faz do governo anterior. Se esse for bem avaliado, o eleitor tende a votar na situação; caso contrário, na oposição. Esse modelo de voto está associado ao trabalho de Anthony Downs (1999). Para o autor, o comportamento dos atores consiste em uma relação estratégica entre governo e eleitor. Ou seja, o governo deve atuar para beneficiar a população e, assim, ganhar votos. Por seu turno, o eleitor avalia a atuação do governo e escolhe a opção que acredita oferecer-lhe mais vantagens. Segundo Meneguello (1996), o voto retrospectivo é determinado de acordo com os benefícios pessoais proporcionados pela economia e pela condição social dos indivíduos, o que torna o voto vulnerável a eventos e circunstâncias.

Para demonstrar esse modelo de voto, recorreremos à análise que a autora fez das eleições de 1994. Naquele contexto, a estratégia econômica de implantar o Plano Real, que controlou a hiperinflação, foi o motivo principal para a vitória de Fernando Henrique Cardoso, com 54,3% dos votos. Pesquisas de opinião pública mostram que, naquela época, o principal determinante do comportamento eleitoral era avaliar a habilidade do governo para conter a inflação e a crise econômica. Em uma pesquisa realizada em maio de 1994, Lula tinha 40% das intenções de voto, enquanto Fernando Henrique Cardoso contava apenas com 17%. Entre os meses subsequentes de julho e agosto, houve uma inversão dos números, e, em outubro, as intenções de voto em Lula estavam em 22%, enquanto as intenções em Fernando Henrique Cardoso atingiram 48%. Concomitantemente a isso, os resultados sobre a avaliação do plano econômico confirmam a sua relevância no comportamento eleitoral. De maio a setembro de 1994, a avaliação positiva do Plano Real subiu de 28% para 75% (Meneguello, 1996).

Seguindo a mesma linha, Rennó e Cabello (2010), Rennó e Peixoto (2011), Terron e Soares (2008; 2010) e Holzhacker e Balbachevsky (2007) trazem o tema do voto retrospectivo para as eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010. Os autores analisam o comportamento político nas últimas eleições, tendo como pano de fundo a avaliação retrospectiva, ferramenta utilizada pelos eleitores para auxiliá-los a decidir em quem votar.

De um modo geral, os autores apontam a relevância dos programas implementados pelo governo na definição do voto e na mudança das bases eleitorais de Lula. Segundo Terron e Soares (2008; 2010), por exemplo, o Bolsa Família foi um importante determinante do voto. Os autores destacam a forte correlação espacial entre as regiões mais beneficiadas por esse programa e os locais onde os candidatos do PT receberam mais votos, e a mudança ocorrida no eleitorado, pontuando a relevância de se pensar em fatores contextuais para entender o comportamento do eleitor. No mesmo sentido, Holzhacker e Balbachevsky (2007) ressaltam o impacto que o estrato social passa a exercer sobre o voto a partir de 2006, ao lado da identificação pessoal com o candidato e da avaliação retrospectiva do governo. Além disso, tratam da polarização regional partindo da constatação de que os maiores apoios aos candidatos petistas para a presidência vieram das regiões Norte e Nordeste. Já Rennó e Peixoto (2011) apresentam a percepção do eleitor sobre sua melhora de vida e sobre a possibilidade de ascender de classe como fatores relevantes para a decisão do voto, destacando o fato de que não haveria continuação do “lulismo” sem melhora das condições individuais. Os autores reforçam que o eleitor reflete sobre o desempenho do governo anterior e a situação econômica para decidir em quem votar.

Por fim, Rennó e Cabello (2010) diferenciam o eleitor que vota em Lula daquele que vota no PT. Segundo os autores, o eleitor lulista é pouco informado politicamente, desatento às campanhas, tem preferências políticas fortes, fluidas e transitórias, e decide seu voto com base em suas preferências pessoais e na análise do desempenho anterior do governo. Os autores destacam a importância que os programas sociais do governo Lula tiveram para a sua reeleição em 2006, assim como outros fatores positivos do governo, como o aumento do poder de compra e do salário mínimo. Trata-se, portanto, de um eleitor que vota retrospectivamente em um governo que foi bem avaliado e que teve sucesso aos olhos da população.

Com base na teoria do voto retrospectivo e nos dados obtidos pelo ESEB 2010, passaremos a analisar como os eleitores avaliaram o governo Lula, as mudanças econômicas que ocorreram em suas vidas, a participação em programas sociais, como avaliam algumas políticas implementadas pelo governo, e seus respectivos votos, para entender se existe relação entre essas variáveis e a vitória de Dilma. É importante ressaltar que as tabelas apresentadas adiante foram formuladas considerando apenas os dados válidos, dispensando aqueles oriundos de entrevistados que não souberam responder ou não responderam. Além disso, os cruzamentos que relacionam alguma variável com o voto referem-se ao candidato que o eleitor declarou votar no segundo turno. Essa opção se deu em virtude do fato de o segundo turno ser o momento no qual o eleitor deve escolher entre quem ele quer no governo e quem não quer; ou seja, por causa do reduzido número de alternativas, a decisão do eleitor tem caráter mais definitivo. Sendo assim, os dados do segundo turno permitem maior clareza no tratamento das variáveis, auxiliam o cruzamento de dados e facilitam a compreensão dos resultados.

1.1. Avaliação do governo anterior

De acordo com a teoria da Escolha Racional, um dos principais fatores que determinam o voto dos indivíduos é a avaliação do governo anterior. Se bem avaliado, o incumbent, ou seu candidato, terá mais chances de ser eleito. Essa variável como determinante do voto esteve presente nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010. Para Carreirão (2004), nas eleições presidenciais de 2002, a vitória de Lula é explicada pelo fato de o ex-presidente e o PT se apresentarem como uma oposição mais nítida ao governo FHC, enquanto a derrota do candidato governista é justificada pelo descontentamento da população com a então administração federal. No mesmo sentido, para Holzhacker e Balbachevsky (2007), as variáveis que prevaleceram nas eleições de 2006 para a decisão do eleitor foram a avaliação do governo anterior e a identificação pessoal do eleitor com o candidato.

Sobre as eleições de 2010, temos o mesmo direcionamento do voto. Analisando a avaliação do governo Lula por parte da população, notamos que a porcentagem de eleitores que consideraram o governo “Muito bom” ou “Bom” chega a 93,9% (Tabela 1). Na tabela seguinte (Tabela 2), podemos perceber a mesma ocorrência.

Ou seja, a avaliação positiva do governo predomina, com 51,6% dos entrevistados avaliando a atuação do governo federal como “Ótima” ou “Boa”, e apenas 13,4% avaliando-a como “Ruim” ou “Péssima”. Enquanto isso, entre os que consideraram a atuação do governo federal regular, 27,1% avaliaram como “Regular para bom” e 7,9% avaliaram como “Regular para ruim”. Esses dados confirmam a predominância de avaliações positivas do governo Lula.

Tabela 1 - Avaliação do governo Lula nos últimos quatro anos⁵

Muito bom	32,2 %
Bom	61,7%
Ruim	4,8%
Péssimo	1,3%
Total	100% (N = 1.984)

Fonte: ESEB 2010

Tabela 2 - Como você avalia a atuação do governo federal?⁶

Ótima	7,9%
Boa	43,7%
Regular para bom	27,1%
Regular para ruim	7,9%
Ruim	7,3%
Péssima	6,1%
Total	100% (N = 1.933)

Fonte: ESEB 2010

Apesar de a avaliação ser positiva para a maioria dos eleitores, isso não significa que ela tenha qualquer relação com a decisão do voto. Para isso, é necessário analisar se esses eleitores que avaliaram o governo Lula de forma positiva votaram em Dilma ou não. Esses dados são apresentados a seguir. Podemos notar que os entrevistados que avaliaram o governo positivamente tenderam a votar na

5. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “Na sua opinião, de uma forma geral o governo Lula nos últimos quatro anos foi: (estimulada e única)”.

6. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “De maneira geral, como o(a) sr(a). avalia a atuação do governo federal, o(a) sr(a). diria que é: ótima, boa, ruim ou péssima? (estimulada e única)”. Nessa questão, se o entrevistado respondesse “Regular”, ele devia então ser questionado se “Regular para bom” ou se “Regular para ruim”.

candidata petista, enquanto os que o avaliaram de forma negativa, em José Serra, seu oponente do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ou seja, 81,3% dos eleitores que avaliaram o governo como “Muito bom” e 50,9% dos que avaliaram como “Bom” votaram em Dilma. Por outro lado, 85,9% dos que avaliaram como “Ruim” e 83,3% dos que avaliaram como “Péssimo” votaram em Serra (Tabela 3).

Tabela 3 - Relação entre voto e avaliação do governo Lula⁷

	<i>Muito bom</i>	<i>Bom</i>	<i>Ruim</i>	<i>Péssimo</i>
Dilma	81,3%	50,9%	10,6%	12,5%
Serra	16,0%	43,0%	85,9%	83,3%
Nulo	0,8%	3,5%	2,4%	4,2%
Branco	1,9%	2,5%	1,2%	0,0%
Total	100% (N = 593)	100% (N = 1.113)	100% (N = 85)	100% (N = 24)

Fonte: ESEB 2010

Os testes estatísticos indicam associação significativa entre o nível de avaliação do governo anterior e o voto em Dilma ($r = ,368$; $p < ,001$). Para confirmar essa correlação, os dados foram recodificados em “Dilma” e “Não Dilma” e em “Avaliação positiva” e “Avaliação negativa”, e foi realizado o teste qui-quadrado, que se mostrou estatisticamente significativo e indicou que uma pessoa que avalia positivamente o governo Lula tem aproximadamente 13 vezes mais chance de votar em Dilma. Assim, os dados confirmam a associação existente entre a avaliação positiva do governo anterior e o voto na situação. A avaliação geral do governo é essencial para pensarmos se isso também se aplica a questões mais específicas, ou seja, sobre os demais determinantes possíveis do voto. Cabe agora esmiuçar que características do governo, ou do candidato, seguem esse padrão e podem explicar essa avaliação mais geral.

7. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Em quem o(a) sr(a) votou para presidente no segundo turno? (estimulada e única)”; “Na sua opinião, de uma forma geral o governo Lula nos últimos quatro anos foi: (estimulada e única)”.

1.2. Economia e ascensão de classe

Na perspectiva do voto retrospectivo, outra variável que pode ser considerada determinante do voto é a situação econômica do país. Segundo Echegaray (1995), há certa conexão entre aspectos econômicos e resultados eleitorais. Para o autor, o governo é visto como responsável pelo estado em que se encontra a economia e, por isso, ela pode ser uma variável analisada pelos eleitores para a decisão do voto. Sendo assim, a análise sobre como a população percebe a situação econômica do país é indispensável.

Com os dados apresentados a seguir (Tabela 4), vemos que 58,2% dos entrevistados avaliaram a situação econômica do país, no momento da pesquisa, de forma positiva. Além disso, temos ainda 29,6% de entrevistados que a consideraram “Regular”, e apenas 12,3% de entrevistados avaliaram a economia de forma negativa. A avaliação da situação econômica pessoal caminhou no mesmo sentido. Temos 53,9% dos entrevistados que avaliaram sua situação econômica positivamente, enquanto apenas 14,7% a avaliaram de forma negativa.

Tabela 4 - Avaliação da situação econômica⁸

	Nacional	Pessoal
Ótima	7,6%	5,9%
Boa	50,6%	48,0%
Regular	29,6%	31,4%
Ruim	7,6%	9,5%
Péssima	4,7%	5,2%
Total	100% (N = 1.932)	100% (N = 1.978)

Fonte: ESEB 2010

Sobre a avaliação retrospectiva da economia, a maioria dos entrevistados, 55,1%, consideraram-na em uma situação “Melhor” do que estava há doze meses. Além disso, 39,5% consideraram que a situação econômica estava “Igual”, e apenas 5,4% acreditaram que ela estava “Pior” (Tabela 5). Considerando a importância que

8. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Agora, falando em economia, como o(a) sr(a). avalia a situação econômica do país?”; “O(a) sr(a). acha que está ótima, boa, ruim ou péssima?”; “Como o(a) sr(a). avalia, em geral, sua situação econômica?”; “O(a) sr(a). acha que está ótima, boa, ruim ou péssima?”.

a avaliação da economia tem na escolha do voto, os valores encontrados são relevantes quando pensamos no voto em Dilma.

Tabela 5 - Como você avalia a atual situação econômica do país em relação há doze meses?⁹

Melhor	55,1%
Igual	39,5%
Pior	5,4%
Total	100% (N = 1.928)

Fonte: ESEB 2010

Ainda com relação a aspectos econômicos, Rennó e Peixoto (2011) explicam o voto em Dilma de acordo com a mobilidade social dos eleitores. Para eles, a percepção da ascensão de classe, ou pelo menos a percepção dessa possibilidade, foi essencial para a decisão do voto na candidata petista. Ao compararmos a classe social a qual os entrevistados consideravam pertencer há oito anos e no momento da eleição (Tabela 6), vemos claramente uma diminuição daqueles que declararam fazer parte das classes “Baixa” e, principalmente, “Mais baixa”, ao passo que ocorre um aumento nas demais.

Tabela 6 - Qual a sua classe social?¹⁰

	Há oito anos	Atualmente
Mais alta	0,8%	2,4%
Média alta	2,5%	7,1%
Média-média	16,8%	31,3%
Média baixa	32,0%	37,3%
Baixa	33,5%	20,0%
Mais baixa	14,5%	2,1%
Total	100% (N = 1.953)	100% (N = 1.964)

Fonte: ESEB 2010

9. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “O(a) sr(a). considera que a situação econômica atual do país está melhor, igual ou pior que há doze meses?”.
10. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “Nos últimos tempos tem-se falado muito que muitas pessoas mudaram de classe social. Considerando os últimos oito anos até hoje, o(a) sr(a). diria que o(a) sr(a). e/ou sua família mudou de classe social ou ficou na mesma classe social?”
- A) Qual era a sua classe social há oito anos? Você diria que era:
- B) Qual é a sua classe social hoje?

Segundo os autores, a percepção de uma mudança de vida cria esperanças de melhorias significativas e de possível ascensão social. Essa esperança teria fortalecido de modo considerável o voto em Dilma, que, mesmo com apenas 11% de apoio um ano antes das eleições, ao se apresentar como sucessora do ex-presidente Lula, mobilizou os eleitores beneficiados com as políticas econômicas do governo petista.

Rennó e Peixoto afirmam também que o eleitor de baixa renda e ideologicamente flexível passa a constituir a essência do “lulismo”, cujo advento só seria possível com a melhoria das condições sociais e econômicas. Com a ascensão de parcela significativa da população à classe média, o número de eleitores petistas aumentou não por causa do pertencimento a uma ou outra classe superior à anterior, mas sim por notarem esse processo ascendente. Os dados mostram que houve impacto dessa melhoria na situação econômica dos eleitores e que esse fato teve relação com o voto na candidata petista (Tabela 7). Vemos que 64,1% dos entrevistados que acreditavam estar em uma situação econômica “Melhor” do que há doze meses votaram em Dilma, enquanto 50,8% dos que se consideravam em uma situação “Pior” votaram em Serra.

Tabela 7 - Relação entre situação econômica pessoal há doze meses e voto¹¹

	Melhor	Igual	Pior
Dilma	64,1%	54,0%	42,6%
Serra	31,8%	40,1%	50,8%
Nulo	2,5%	3,1%	2,7%
Branco	1,5%	2,8%	3,8%
Total	100% (N = 914)	100% (N = 704)	100% (N = 183)

Fonte: ESEB 2010

Esses dados expressam o que os autores apresentam sobre a ocorrência de ascensão de classe, e indicam a possibilidade de esses fatores exercerem influência sobre o voto em Dilma. Aqui também os testes estatísticos são significativos, apesar de não haver uma correlação expressiva como na relação anterior ($r = ,142$; $p < ,001$). O mesmo ocorre com o teste qui-quadrado, que

11. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Em quem o(a) sr(a). votou para presidente no segundo turno? (estimulada e única)”. “O(a) sr(a). acha que sua atual situação econômica está melhor, igual ou pior que há doze meses?”.

apresenta valor próximo ao do coeficiente citado. A avaliação positiva que os entrevistados indicaram a respeito da situação em que se encontra a economia do país e sobre sua condição pessoal, bem como a relação dessa avaliação com o voto, comprova o impacto desses fatores na decisão do eleitor e confirma a ocorrência do voto retrospectivo.

1.3. O Bolsa Família

Ao pensarmos sobre a avaliação retrospectiva do governo, não podemos desconsiderar a grande visibilidade e importância que os programas sociais tiveram durante os dois mandatos do ex-presidente Lula. Além de se tratar de algo novo no contexto político, o sucesso desses programas não pode ser ignorado. Dos entrevistados do ESEB 2010, 472 participavam de algum programa social do governo e 1.789 tinham algum familiar ou conhecido que participava (Tabela 8). Esses dados indicam a dimensão que os programas sociais tiveram e justificam o motivo do enfoque apenas no Bolsa Família. Entre os quatro programas apresentados, o Bolsa Família tem o maior número de beneficiados: 16,3% dos entrevistados participam e 52,6% têm familiar ou conhecido que participa. Para Kerbauy (2010), mesmo que grande parte dos entrevistados não tenha participação direta ou indireta nos programas sociais do governo, o que pode classificá-los como não determinantes para a escolha do candidato, o Bolsa Família aparece como o programa que está mais vinculado ao voto em Dilma.

Tabela 8 - Participa, ou conhece alguém que participa, dos seguintes programas sociais?¹²

Programa	Participa		Familiar ou conhecido participa	
Bolsa Família	325	16,3%	1.050	52,6%
Minha Casa Minha Vida	55	2,8%	287	14,4%
Luz Para Todos	60	3,0%	215	10,8%
PROUNI	32	1,6%	237	11,9%
Total	472	—	1.789	—

Fonte: ESEB 2010

12. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “O(a) sr(a). participa do programa _____ do governo federal? (citar cada um dos programas)” e “Alguém da sua família ou algum conhecido do(a) sr(a). participa do programa _____ do governo federal? (citar cada um dos programas)”.

A percepção da população sobre os gastos do governo nesse setor sugere o apoio aos programas. A maioria dos entrevistados, 50,9%, considera que o governo “Gasta pouco” com programas sociais, enquanto apenas 25,2% acreditam que o governo “Gasta muito” (Tabela 9). Portanto, é coerente afirmar que a população aprova a existência e a manutenção desses programas sociais, além de se mostrar favorável a um maior investimento na área.

Tabela 9 - Qual sua opinião sobre o gasto do governo federal em programas sociais?¹³

Gasta muito	25,2%
Tem um gasto adequado	23,9%
Gasta pouco	50,9%
Total	100% (N = 1.861)

Fonte: ESEB 2010

Conforme já foi dito, assim como a avaliação do governo, os partidos e as condições econômicas do país, os programas sociais também podem ter impactado a decisão do eleitor. Alguns autores fizeram essa análise e apontam mudanças das bases eleitorais do ex-presidente, que indicam uma relação entre os programas sociais e a escolha do candidato. Para Terron e Soares (2010), por exemplo, nas eleições presidenciais de 2006 houve uma mudança geográfica das áreas de apoio a Lula, que se transferiram do Centro-Sul para as regiões Norte e Nordeste. Entre as razões para essa mudança, estão as políticas de transferência de renda que o governo realizou.

Para os autores, nas eleições de 2010 também é possível notar uma forte correlação espacial entre os votos que a candidata Dilma recebeu e as regiões com maior incidência do Programa Bolsa Família. No mesmo sentido, Kerbauy (2010) afirma que a maior parte dos votos recebidos por Dilma veio das mesmas regiões que foram mais beneficiadas com os programas de transferência de renda no governo Lula, ou seja, as regiões Norte e Nordeste. Segundo a autora,

13. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “Vou ler para o(a) sr(a). algumas áreas e gostaria que avaliasse os gastos do governo federal em cada uma delas. Na sua opinião, o governo federal gasta em (citar cada área e se gasta muito, se tem um gasto adequado ou se gasta pouco)”.

já havia a expectativa de os votos em Dilma procederem das regiões mais carentes de recursos, pois foi o que aconteceu com Lula em 2006, e previa-se a continuidade dessa tendência.

Dessa forma, o Bolsa Família se apresenta como mais um possível determinante do voto e, ao olharmos os dados, vemos que realmente ele pode estar associado à decisão do eleitor. Entre os que participavam do Bolsa Família, 69,2% votaram em Dilma Rousseff no segundo turno em 2010. Essa porcentagem cai para 55,8% entre os que não participavam. Movimento semelhante acontece entre os que tinham um familiar ou conhecido que participava do programa (Tabela 10). Para checar a existência de associação entre essas duas variáveis e o voto, foi realizado o teste qui-quadrado. Aqui também os dados foram recodificados em “Dilma” e “Não Dilma”. A relação entre o voto em Dilma e a participação no programa foi estatisticamente significativa [$\chi^2 = (1) 18,500$ ($p < ,001$)]. O mesmo aconteceu na relação entre o voto na candidata e conhecer alguém que participava do programa [$\chi^2 = (1) 18,687$ ($p < ,001$)].

Tabela 10 - Relação entre voto e Bolsa Família¹⁴

	Participa		Familiar ou conhecido participa	
	Sim	Não	Sim	Não
Dilma	69,2%	55,8%	62,7%	52,7%
Serra	28,4%	38,6%	33,9%	40,4%
Nulo	1,0%	3,1%	2,1%	3,6%
Branco	1,3%	2,4%	1,3%	3,3%
Total	100% (N = 299)	100% (N = 1.532)	100% (N = 970)	100% (N = 858)

Fonte: ESEB 2010

1.4. A avaliação de políticas públicas

Outro campo interessante a ser analisado é a avaliação das políticas públicas por parte da população. A relação entre essa variável

14. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Em quem o(a) sr(a) votou para presidente no segundo turno? (estimulada e única)”; “O(a) sr(a), participa do programa _____ do governo federal? (citar cada um dos programas)”; “Alguém da sua família ou algum conhecido do(a) sr(a), participa do programa _____ do governo federal? (citar cada um dos programas)”.

e o voto é algo que ainda não foi devidamente explorado, mas consiste em um elemento que se insere perfeitamente na lógica do voto retrospectivo, uma vez que implica a avaliação da atuação do governo em áreas ainda mais específicas e de interesse geral. A intenção é demonstrar que as políticas públicas também são importantes quando pensamos na avaliação do desempenho do governo e nos determinantes do voto. Portanto, é relevante extrair essa variável da avaliação geral para verificar se ela é significativa ou não para a decisão do eleitor.

Em contrapartida, fazer essa análise traz algumas dificuldades. A primeira delas é o fato de não haver nos surveys perguntas que questionem sobre a avaliação de políticas públicas específicas que foram implementadas pelo governo, relacionadas a transporte, saúde ou educação, por exemplo. Além disso, quando existem questões que podem ser usadas, como é o caso aqui, elas não se repetem em pesquisas anteriores, o que dificulta a percepção da relação que possa existir entre essa avaliação e o voto, e a possibilidade de analisar se em diferentes períodos essa avaliação esteve mais, ou menos, relacionada com a decisão do eleitor. Por fim, a análise estatística fica ainda dificultada pela grande generalidade das questões. Apesar dessas dificuldades, a questão do ESEB 2010 usada aqui permite algumas avaliações sobre essa relação.

Uma análise preliminar dos dados mostra que os entrevistados que se declararam “Satisfeitos” com as políticas públicas tenderam a votar em maior número em Dilma Rousseff. Em todas as áreas de políticas públicas cobertas pelo survey, a porcentagem de entrevistados que votaram em Dilma Rousseff no segundo turno aumentou de acordo com o nível de satisfação declarado. De maneira inversa, o candidato José Serra teve seus melhores níveis de votação entre os que se mostraram “Insatisfeitos” com as políticas públicas citadas (Tabela 11). A maior porcentagem de votos em Serra, 41,4%, foi obtida entre os insatisfeitos com a diminuição do desemprego. Por outro lado, a maior porcentagem de votos que Dilma recebeu, 69,6%, foi obtida entre os entrevistados satisfeitos com a diminuição das desigualdades sociais.

Tabela II - Relação entre satisfação com políticas públicas e o voto¹⁵

	<i>Insatisfeito</i>		<i>Mais ou menos satisfeito</i>		<i>Satisfeito</i>	
	Dilma	Serra	Dilma	Serra	Dilma	Serra
Diminuição do emprego	53,0%	41,4%	59,0%	35,9%	64,0%	31,9%
Acesso ao atendimento médico	56,0%	38,4%	58,4%	36,2%	67,0%	31,7%
Qualidade do ensino público	54,0%	38,0%	57,4%	39,2%	63,6%	32,7%
Diminuição das desigualdades sociais	53,4%	40,8%	59,1%	36,0%	69,6%	27,2%
Controle da criminalidade	56,7%	37,7%	60,0%	36,4%	65,5%	31,1%
Oportunidade de acesso ao Ensino Superior	56,0%	36,8%	55,3%	39,4%	61,3%	35,4%

Fonte: ESEB 2010

Esses dados sugerem uma relação entre a avaliação das políticas públicas e o voto. Essa realidade é coerente com a ideia de voto retrospectivo apresentada neste trabalho, e confirma a importância dessa variável para entendermos o comportamento eleitoral.

2.A importância dos partidos

Nesse ponto, apresenta-se a relevância dos partidos para a decisão do voto. Ou seja, além dos aspectos ligados ao voto retrospectivo, citados anteriormente, os partidos políticos também são significativos para explicar o comportamento eleitoral. Para Braga e Pimentel Jr. (2011), “governos bem-sucedidos em suas administrações também são cruciais para a formação de percepções positivas quanto à capacidade de os partidos representarem os anseios da sociedade, redundando em agentes eficientes na avaliação dos eleitores” (Braga e Pimentel Jr., 2011, p.273). Os autores defendem que o voto é influenciado pela simpatia partidária e que essa simpatia pelas legendas “cria predisposições no comportamento eleitoral e oferece uma resposta mais eficiente e intuitiva para a decisão

15. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Em quem o(a) sr(a) votou para presidente no segundo turno? (estimulada e única)”; “Vou citar algumas políticas e gostaria que o(a) sr(a) utilizasse essa escala para me dizer o quanto está satisfeito com cada uma delas”. A escala apresentada variava de 0 a 10. Para melhor ilustração, foi dividida da seguinte forma: 0 a 3 – Insatisfeito; 4 a 6 – Mais ou menos satisfeito; 7 a 10 – Satisfeito

eleitoral” (Braga e Pimentel Jr., 2011, p.283). Com base nos dados do ESEB 2010, é possível notar a importância da identificação partidária do candidato para o eleitor (Tabela 12). Para 65,8% dos entrevistados, é importante um candidato ser identificado com um partido, enquanto apenas 34,2% preferem alguém que não dê importância a eles.

Tabela 12 - O que é melhor em um presidente da República?¹⁶

Que seja identificado com algum partido	65,8%
Que não dê importância para os partidos	34,2%
Total	100% (N = 1.808)

Fonte: ESEB 2010

O fato de a maioria dos entrevistados preferir um candidato relacionado com um partido dialoga com a questão de haver ou não diferença tanto entre os partidos quanto entre os candidatos. Dos entrevistados, 56,9% declaram que existem grandes diferenças entre os partidos políticos e 61,5% afirmam que existem grandes diferenças entre os candidatos. Por outro lado, apenas 14,3% não veem diferença entre os partidos, enquanto 11,1% não veem diferença entre os candidatos (Tabela 13). Identificar um candidato com um partido específico e, conseqüentemente, conseguir diferenciar um partido do outro é essencial para pensarmos se o vínculo de Dilma Rousseff com o PT exerceu influência sobre a escolha do eleitor. A identificação dessas diferenças e a preferência por um ou por outro candidato ou partido, entre as várias opções existentes, sugerem um direcionamento do voto que não é totalmente desconectado de preferências políticas ou partidárias. Acredita-se, portanto, que existe algum reconhecimento das ideias e políticas de cada candidato e que elas são levadas em consideração na definição do voto.

16. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “O que é melhor, um presidente da República que: 1) seja identificado com um partido político; ou 2) um presidente que não dê importância aos partidos? (estimulada e única)”.

Tabela 13 – Você acredita que na campanha eleitoral existem grandes diferenças entre...¹⁷

	Os partidos	Os candidatos
Grandes diferenças	56,9%	61,5%
Pequenas diferenças	28,7%	27,5%
Nenhuma diferença	14,3%	11,1%
Total	100% (N = 1.883)	100% (N = 1.923)

Fonte: ESEB 2010

No mesmo sentido, Braga e Pimentel Jr. (2011) afirmam que o decréscimo nos índices de identificação partidária, em comparação com as décadas de 1960 e 1970, pode incitar à argumentação de que os partidos não importam e que a identificação partidária no Brasil é muito baixa, apenas 40,4% (Tabela 14). Mas os autores afirmam que esse valor coloca o Brasil em um patamar consideravelmente bom em relação a outros países que também fizeram parte da terceira onda de democratização, e até mesmo em relação a países com sistemas democráticos consolidados.

Tabela 14 - Existe algum partido que o represente?¹⁸

Sim	40,4%
Não	59,6%
Total	100% (N = 1.941)

Fonte: ESEB 2010

A identificação partidária se dá em consequência da internalização de processos políticos por parte dos indivíduos, o que mostra a importância de se levar em conta os partidos políticos para explicar o voto e as preferências da população. Apesar de apenas uma minoria ter algum partido que considera representá-la, é importante ter em vista que isso não significa uma indiferença pelos partidos.

17. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Na campanha eleitoral, o(a) sr(a). diria que existem grandes diferenças entre os partidos, pequenas diferenças ou nenhuma diferenças entre eles?”; “Na campanha eleitoral, o(a) sr(a). diria que existem grandes diferenças entre os candidatos, pequenas diferenças ou nenhuma diferenças entre eles?”

18. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “Existe algum partido político que represente a maneira como o(a) sr(a). pensa? (estimulada e única)”.

Devemos então questionar que partidos esses eleitores acreditam que melhor os representa. Entre os entrevistados que têm um partido que os representa, 63% citaram o PT, colocando-o muito à frente dos demais (Tabela 15). Em relação ao total de entrevistados, 24,4% se sentiam representados pelo PT, seguidos por apenas 5,6% que se sentiam representados pelo PSDB. Esses valores indicam a relevância e predominância do Partido dos Trabalhadores entre o eleitorado e como ele se sobressai em relação aos demais.

Tabela 15 - Qual partido melhor representa a maneira como você pensa?¹⁹

	Entre os que se sentem representados	Entre o total de entrevistados
PT	63,0%	24,4%
PSDB	14,6%	5,6%
PV	9,5%	3,7%
PMDB	7,0%	2,7%
DEM (antigo PFL)	1,3%	0,5%
PSB	1,2%	0,4%
Outros*	2,4%	0,9%
Total	100% (N = 776)	–

*Partidos com menos de 1% (PTB, PC do B, PTC, PSC, PPS, PP, PCB, PSDC, PRB, PSOL e PR).

Fonte: ESEB 2010

Com base em todas essas questões que foram apresentadas como indicativas da relevância do partido político para o comportamento eleitoral, cabe agora questionarmos a relação entre os entrevistados que se sentem representados por um partido específico e o candidato em quem votaram. Aqui temos que 87,7% dos que se sentiam representados pelo PT votaram em Dilma, enquanto 92,3% dos que se sentiam representados pelo PSDB votaram em Serra (Tabela 16).

Quando os dados são reorganizados para observar se existe relação entre o voto em Dilma Rousseff e a representação partidária, o teste qui-quadrado indica haver uma associação moderada e estatisticamente significativa entre sentir-se representado pelo PT e o voto em Dilma Rousseff [$\chi^2 = (1) 219,110$ ($p < ,001$); $\Phi = ,346$ ($p < ,001$)]. O cálculo de razão de chance aponta que um indivíduo

19. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “Qual partido melhor representa a maneira como o(a) sr(a). pensa? (espontânea e única)”.

que se sente representado pelo PT tem 7 vezes mais chances de votar em Dilma do que um que não se sente representado pelo partido.

Tabela 16 - Relação entre voto no segundo turno e representação partidária²⁰

	Dilma	Serra	Nulo	Branco	Total
PT	87,7%	9,7%	0,9%	1,8%	100% (N = 455)
PSDB	5,8%	92,3%	0,0%	1,9%	100% (N = 104)
Outros	41,6%	51,3%	4,5%	2,6%	100% (N = 154)
Sem identificação	53,0%	41,1%	3,5%	2,4%	100% (N = 1.110)

Fonte: ESEB 2010

Esse resultado mostra tanto a coerência existente entre representação partidária e voto quanto a importância de o candidato se identificar com determinado partido como estratégia para conseguir votos. Vale ressaltar, porém, que essa estratégia funciona principalmente para o PT, que tem ampla preferência entre os eleitores.

Conclusão

Durante a campanha eleitoral de 2010, a candidata petista Dilma Rousseff enfatizou diversas vezes seu vínculo com o PT, sua proximidade com o ex-presidente Lula e sua proposta de dar continuidade ao governo anterior, dando destaque aos programas sociais de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família. Presenciamos então uma campanha que apresentava uma candidata nova, mas ligada a um governo que foi amplamente bem avaliado, que instituiu programas bem-sucedidos e que expandiu sua base política durante seus oito anos de duração. Sendo assim, buscamos analisar se houve alguma relação entre esses fatores e a decisão do eleitor em 2010. Essa questão ganha importância principalmente ao analisarmos a campanha de Dilma Rousseff e a estratégia utilizada na busca de votos, como enfatizar a proximidade entre a candidata e o ex-presidente, e o seu vínculo com o partido que estava no poder.

Para concluir a apresentação dos dados e completar a argumentação, é interessante analisar um último resultado. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, além de buscar as possíveis relações entre o

20. As questões utilizadas para a construção dessa tabela foram: “Em quem o(a) sr(a). votou para presidente no segundo turno? (estimulada e única)”; “Qual partido melhor representa a maneira como o(a) sr(a). pensa? (espontânea e única)”.

voto e todas as variáveis apresentadas, é importante questionar o que os eleitores perceberam estar em pauta na disputa eleitoral de 2010, a fim de entendermos se os temas analisados fizeram sentido pela ótica do eleitor. Vemos aqui que 54,2% dos entrevistados declararam que o principal assunto das eleições de 2010 foi a continuidade do governo Lula (Tabela 17). Esse dado nos mostra a consciência do eleitor sobre o que estava em disputa naquele contexto, que era a continuidade ou a ruptura com a administração anterior. Como esta análise foi norteadada pela ideia do voto retrospectivo, essa percepção da população somada à campanha de Dilma Rousseff, que foi permeada por um discurso de continuidade, confirmam a hipótese deste trabalho, ou seja, de que a avaliação do governo Lula e o vínculo de Dilma com o PT impactaram a decisão do voto na candidata petista.

Tabela 17 - Qual foi o principal assunto dessa eleição para presidente?²¹

Continuidade do governo Lula	54,2%
A situação da saúde no país	15,3%
A corrupção	12,4%
Os programas sociais	6,5%
A situação da educação pública	6,4%
Questões sobre o meio ambiente	2,9%
A volta do PSDB ao poder	2,3%
Total	100% (N = 1.869)

Fonte: ESEB 2010

Vimos que a avaliação do desempenho do governo foi relevante para o eleitor se decidir, confirmando a relação entre a avaliação do governo Lula e a vitória de Dilma Rousseff. Segundo Mene-guello (2008), após ser eleito em 2002, o governo do ex-presidente teve altos índices de aprovação, em virtude da queda nos níveis de desigualdade de renda, da ampliação do mercado de trabalho, do aumento do salário mínimo e da implementação dos programas de transferência de renda. Esses fatores, somados à avaliação do desempenho do governo Lula, teriam orientado os votos em 2006, resultando em sua reeleição.

21. A questão utilizada para a construção dessa tabela foi: “a) Qual assunto o(a) sr(a). considera que foi mais importante nessa eleição? a) E em segundo lugar?”

No mesmo sentido, os dados sobre as eleições de 2010 mostram que o governo foi bem avaliado pela população, sugerindo um efeito positivo sobre a decisão do voto, o que incentivou os eleitores a escolherem a candidata Dilma Rousseff. Em relação aos aspectos econômicos, foi possível validar a tese sobre a ascensão de classe e a redução das classes mais baixas. Com os dados apresentados, verifica-se a predominância de avaliações positivas sobre a atuação do governo entre os que ascenderam, e confirma-se a hipótese sobre o “voto econômico”. Esse modelo de voto insere-se na tese do voto retrospectivo, uma vez que é baseado na avaliação da situação em que se encontra a economia do país. Caso seja bem avaliada, o voto vai para a situação; caso contrário, vai para a oposição.

Temos também a importância do Bolsa Família nas eleições de 2010. Os dados confirmam a relação positiva entre participar ou conhecer quem participe do programa e a decisão dos eleitores de votar em Dilma Rousseff. A disposição espacial dos votos, que coincide com as regiões com maior presença do programa, também sugere a relevância do Bolsa Família para a decisão do eleitor. Mas, apesar disso, é evidente que não podemos tomá-lo como única variável responsável pela vitória da candidata petista. O programa “tem um peso explicativo na decisão do eleitor, mas não tem responsabilidade integral sobre o voto”, afirma Kerbauy (2010, p. 491). Ou seja, é importante avaliarmos todo o conjunto de variáveis que podem ter impactado o eleitor ao decidir seu candidato. Somada a isso, temos a avaliação das políticas públicas do governo federal. A coerência entre o grau de satisfação com as políticas públicas e o voto na situação ou oposição indica uma possível relação entre essa avaliação e a decisão do eleitor.

Outra questão importante é a relevância dos partidos políticos para o eleitorado. Nota-se que os entrevistados diferenciam partidos e candidatos entre si, e preferem um candidato que seja identificado com um partido político específico. Além disso, a preponderância do PT sobre os demais partidos em relação ao número de pessoas que se sentem representadas por ele é inquestionável. Também foi possível observar a existência de associação entre o partido pelo qual o eleitor se sente representado e o voto que ele realizou. Todas essas questões apontam para a importância que tanto o vínculo de Dilma Rousseff com o PT quanto o fato de ela ser uma candidata

da situação teve durante sua campanha, além da relevância desses fatores para o eleitor na hora de decidir o seu voto.

O partido também exerce papel central sobre a decisão do eleitor em outro sentido. Segundo Tilley e Hobolt (2011), o eleitor tende a avaliar positivamente as ações do governo quando são executadas pelo partido pelo qual se sente representado, e a não culpá-lo por ações negativas. Sendo assim, o partido é importante até mesmo para compreendermos as demais variáveis citadas anteriormente. Ou seja, a avaliação do governo e de suas políticas específicas pode ser direcionada por preferências partidárias previamente estabelecidas. Por isso, é essencial analisarmos como o eleitor se relaciona com os partidos a fim de compreendermos também suas preferências e decisões.

Os resultados apresentados satisfazem os objetivos deste trabalho, apontando que existe relação entre a avaliação do governo Lula por parte dos eleitores em diversos aspectos, o vínculo de Dilma Rousseff com o PT e a decisão do voto. Com base nisso, podemos destacar dois pontos importantes para as pesquisas sobre comportamento eleitoral. O primeiro deles consiste na relevância dos partidos políticos para o eleitor. Essa questão vai de encontro às análises que relatam a reduzida eficiência dos partidos em executar seus papéis básicos nas democracias contemporâneas, como, por exemplo, organizar pautas, mobilizar o eleitorado e apresentar as opções disponíveis aos cidadãos. O segundo ponto reside no caráter multidimensional do voto, o que reflete a necessidade de pesquisas que tratem de forma aprofundada os diferentes impactos ou influências que os eleitores podem receber para decidir seu candidato.

Referências

- BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. (2011). Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, vol. 17, n. 2, novembro, p. 271-303. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a01v17n2.pdf>>. Acesso em 17/09/2013.
- CARREIRÃO, Y. (2004). A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, junho, p. 179-194. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a13.pdf>>. Acesso em 17/09/2013.
- DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: EDUSP, 1999.
- ECHEGARAY, F. (1995). Voto econômico ou referendun político? Os determinantes das eleições presidenciais na América Latina 1982-1994. *Opinião Pública*, vol. 3, n. 2, agosto, p. 88-109.

- FIGUEIREDO, M.** (2008). *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte. Editora da UFMG.
- HOLZHACKER, D. O.; BALBACHEVSKY, E.** (2007). Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006. *Opinião Pública*, novembro, vol. 13, n. 2, p. 283-306. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v13n2/a03v13n2.pdf>>. Acesso em 17/09/2013.
- HUNTINGTON, S.** (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.
- KERBAUY, M. T. M.** (2011). Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais de 2010. *Opinião Pública*, vol. 17, n. 2, novembro, p. 477-429. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a08v17n2.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- MENEGUELLO, R.** (1996). Electoral Behavior in Brasil: The 1994 Presidential Elections. *International Social Science Journal*, vol. 146, UNESCO.
- _____. (2008). Cidadãos e política: diagnóstico da adesão democrática, comportamento e valores. Brasília: CEPAL/IPEA. p. 48-87.
- PAIVA, D.; TAROUÇO, G. S.** (2011). Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opinião Pública*, vol. 17, n. 2, novembro, p. 426-451. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a06v17n2.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- RENNÓ, L.; CABELLO, A.** (2010). As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 74, outubro, p. 39-60. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n74/a03v2574.pdf>>. Acesso em 17/09/2013.
- _____; **PEIXOTO, V.** (2011). Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. *Opinião Pública*, vol. 17, n. 2, novembro, p. 304-332. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a02v17n2.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- RIBEIRO, E.; et al.** (2011). Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 17, n. 2, novembro, p. 333-368. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a03v17n2.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- TERRON, S. L.; SOARES, G. A. D.** (2008). Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, vol. 14, n. 2, novembro, p. 269-301. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/01.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- _____; _____. (2010). As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. *Opinião Pública*, vol. 16, n. 2, novembro, p. 310-337. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v16n2/a02v16n2.pdf>>. Acesso em: 17/09/2013.
- TILLEY, J.; HOBOLT, S. B.** (2011). Is the Government to Blame? An experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility. *The Journal of Politics*, vol. 73, n. 2, abril, p. 316-330.

Anexo

Relação de nomes dos partidos citados

DEM (antigo PFL) – Democratas
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PV – Partido Verde



O voto econômico na América Latina: estado da arte

Flávia Bozza Martins

Resumo

O artigo analisa a literatura recente acerca do voto econômico em novas democracias, especificamente nas novas democracias da América Latina. O voto econômico é característico de países com economias prósperas e democracias estáveis. Países da América Latina são considerados países pobres e economias em crise. O objetivo dos estudos analisados neste artigo é verificar se há a presença do voto econômico entre os eleitores latino-americanos ou se seriam outras as variáveis que contariam nas decisões desse eleitor. Constatou-se que o comportamento eleitoral na região é sofisticado. Os eleitores são capazes de responsabilizar os seus mandatários por seu desempenho na gestão da economia, punindo-os ou recompensando-os politicamente por suas condutas no governo.

Palavras-chave: voto econômico; comportamento eleitoral; América Latina; opinião pública; percepção do desempenho.

Abstract

The article reviews the recent literature on economic voting in new democracies, specifically in the new democracies of Latin America. Economic voting is characteristic of countries with stable democracies and prosperous economies. Latin American countries are considered poor countries and economies in crisis. The purpose of the studies analyzed in this article was to verify whether the presence of economic voting among Latin American voters or would other variables that would count in decisions electoral. It appears that voting behavior in the region is sophisticated. Voters are able to hold their representatives for their performance in managing the economy, punishing them or rewarding them politically for their conduct in government.

Keywords: economic voting; electoral behavior; Latin America; public opinion; perception of performance.

Artigo recebido em 14 de setembro de 2013; aceito para publicação em 1º de dezembro de 2013.

Sobre a autora

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: bozza.fla@gmail.com.

Introdução

Há um grande debate na Ciência Política acerca do impacto que os fatores econômicos, tanto os dados objetivos a respeito da economia, quanto às avaliações subjetivas feitas por parte da opinião pública, têm na escolha eleitoral. Nessa visão materialista, a economia vem a desempenhar um papel protagonista no cerne das preocupações dos eleitores. Segundo a hipótese do voto econômico, como os eleitores atribuem o desempenho da economia, bem como o seu bem-estar, aos seus governantes, o declínio ou o crescimento econômico geraria perda ou aumento da popularidade e avaliação do desempenho do presidente (Weyland, 2003). Assim, Lewis-Beck, Martini e Kiewet (2013) apontam que eleitores que avaliam mal a economia tendem a votar na oposição do partido ou indivíduo incumbente. Em contrapartida, aqueles eleitores que fazem uma avaliação positiva da economia tendem a votar no mandatário. O eleitor agiria, destarte, como um juiz, punindo ou recompensando o mandatário de acordo com o seu desempenho no manejo da economia (Camargos, 2003).

Weyland (1998) afirma que o debate acerca do voto econômico, já tão estudado nos países dotados de democracias estabelecidas, orienta seu foco para três questões principais: 1) de um lado, a visão que o cidadão tem e o peso que ele dá à avaliação econômica e, de outro, interesses em matéria não econômica; 2) o bem-estar pessoal (avaliação econômica individual ou egotrópica) de um lado e, de outro, o bem-estar social, da nação como um todo (avaliação econômica sociotrópica); e 3) em um viés, a avaliação retrospectiva da *performance* do incumbente e, em outro, a avaliação prospectiva da *performance*. Nesse último caso, de acordo com Downs (1957), Key (1966) e Fiorina (1981), o eleitor se utiliza de avaliações retrospectivas para embasar as suas prospecções, a fim de supor como o presidente agiria no futuro, pautado pelos dados de passado que já possui, por já ter sido vivenciado.

No estudo “The Nature of Economic Perceptions in Mass Publics”, Lewis-Beck *et al.* (2013) apresentam um debate travado no campo teórico, no qual de um lado se posicionam Kramer e aqueles que corroboram com seus achados, que defendem que a economia tende a ser a força motriz em uma eleição nacional; e, do lado oposto, estão os teóricos que defendem que a percepção da economia é fortemente pautada pelas preferências políticas e que, portanto, a relação causal

proposta pelos teóricos do voto econômico (percepção da economia impactando a percepção do incumbente) seria inversa, já que a avaliação do incumbente seria antes a causa, e não a consequência da avaliação econômica¹. Essa escola afirma, inclusive, que adotar dados subjetivos a respeito da avaliação da economia constitui um problema no desenho de uma pesquisa, uma vez que essa avaliação seria carregada de endogenia, ancorada no posicionamento político prévio do eleitor (Lewis-Beck *et al.*, 2013, 525).

Diante desse debate, a pergunta à qual os autores pretendem responder é se a percepção da economia é algo como o sistema de crenças, estudado por Converse (1964 *apud* Lewis-Beck *et al.*). Ou seja, se essa percepção tende a ser fruto antes das preferências políticas do que das avaliações da economia. Com isso, investigam se os eleitores percebem precisamente a economia e, ainda, se tais percepções são baseadas em dados objetivos ou em posicionamentos partidários. Embasados nas pesquisas do American National Election Study (ANES), os autores desse trabalho analisaram eleições nacionais nos Estados Unidos entre 1968 e 2008.

Os autores verificam, de início, se a avaliação da economia acompanha os dados objetivos da mesma, percebendo que, caso não o faça, ganhará força a noção de viés partidário por trás da percepção da economia. A avaliação da economia foi contemplada por meio da avaliação retrospectiva, mensurada por meio da pergunta “O sr./sra. diria que nos últimos doze meses a economia nacional está melhor, igual ou pior do que atualmente?”

Fizeram um modelo de regressão em nível agregado (contou com 17 casos, N = 17), respeitando a seguinte equação:

$$\text{AVALIAÇÃO NEGATIVA DA ECONOMIA NO PERÍODO INVESTIGADO} = \\ \text{CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) + INFLAÇÃO + S\&P 500}$$

A próxima análise foi em nível individual (N = 29.283), e deu-se do seguinte modo:

$$\text{AVALIAÇÃO ECONÔMICA (BINÁRIA)} = \\ \text{CRESCIMENTO DO PIB + INFLAÇÃO + S\&P 500}$$

1. Nesse postulado teórico, encontram-se Anderson, 2007; Evens e Andersen, 2006 – *apud* Lewis-Beck *et al.*, 2013.

A variável S&P 500, componente do modelo, refere-se à empresa de consultoria Standard and Poors. A sigla, seguida do valor “500”, trata de um índice que busca mensurar as quinhentas ações mais importantes do mercado. O índice é adequado para medir as tendências e a situação das ações no cenário em que estão envolvidas. O resultado apresentado pelo primeiro modelo de regressão aponta para uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis em nível agregado ($R^2 = 0,77$). Demonstra, com isso, que há uma consonância e um impacto real entre as variáveis objetivas sobre a avaliação subjetiva da economia. O modelo em nível individual também varia na direção esperada, sinalizando que a avaliação econômica e os dados objetivos variam na mesma direção. São, também, estatisticamente significativos.

Ao verificar se percepção econômica está mais fortemente atrelada aos indicadores econômicos ou às preferências partidárias, os achados apontam para a noção de que a avaliação econômica é pautada pelos dados econômicos. Os autores, apesar disso, inserem em seu modelo a variável identidade partidária para avaliar o seu impacto. A variável identidade partidária se comportou na direção esperada em relação à variável dependente (avaliação da economia), e aqueles que tinham identidade partidária próxima ao incumbente tenderam a avaliar a economia de maneira positiva, enquanto aqueles que detinham identidade partidária diferente do incumbente tenderam a avaliar a economia de forma mais negativa.

Tanto no modelo 1 (em que variáveis econômicas apareciam como independentes) quanto no modelo 2 (no qual a variável identidade partidária foi considerada independente), houve uma relação estatisticamente significativa. No modelo 3, no entanto, em que variáveis econômicas e a variável identidade partidária compunham o conjunto de variáveis explicativas, as variáveis econômicas permaneceram altamente significativas, reforçando a hipótese do voto econômico e avaliação do incumbente com base na percepção da economia. A identidade partidária, embora de modo menos intenso que as variáveis econômicas, também foi importante e mostrou impacto significativo no modelo de regressão.

Em suas investigações, Lewis-Beck *et al.* lançaram mão tanto de dados em nível agregado quanto de dados em nível individual, mostrando que as duas possibilidades são adequadas e que os resultados podem vir a apontar na mesma direção. Nesse sentido, há

uma discussão na literatura acerca de qual dos dois níveis traria mais poder explicativo às análises empíricas. Kramer (1983) apresentou esse debate com foco no comportamento eleitoral orientado pela economia: com base no estudo de Kinder e Kiewiet (1979a e 1979b *apud* Kramer, 1983), que aponta uma tendência de superioridade da economia sociotrópica em relação à economia individual, “do bolso” ou egotrópica, Kramer busca fazer uma análise empírica com os dois níveis de dados, intentando identificar qual deles parece ser o mais adequado para a investigação do voto sociotrópico. O que é possível concluir é que os resultados diferem um do outro, ainda que o comportamento eleitoral seja o mesmo. Para o autor, não se pode esperar encontrar os mesmos achados ao utilizar dados em diferentes níveis de mensuração. Tal diferença culmina na conclusão de que os dados em nível agregado representam mais fortemente a realidade.

Admitindo que as inferências de quaisquer tipos de dados serão enviesadas, são os dados agregados que provavelmente produzirão mais inferências válidas, afirma Kramer. No caso desses dados, os vieses são mais modestos e tratáveis. De outro lado, os dados individuais são “contaminados”, por dependerem de um valor único de parâmetro e se comportarem de maneira imprevisível: muitas vezes nem sequer apresentam relações com o comportamento individual que se deseja mensurar, chegando, inclusive, a apresentar direções inversas nas relações, por meio de sinais “errados”. Por sua vez, os dados agregados tendem a trazer correlações plausíveis e variáveis, comportando-se na direção esperada.

Com isso, Kramer (1983) deseja mostrar que os dados individuais não são os mais adequados para analisar o efeito das flutuações econômicas a curto prazo no comportamento eleitoral. Apesar de alguns estudos apresentarem inferências válidas geradas por dados desse tipo – conforme será exposto a seguir –, os dados individuais requerem cuidados ao ser modelados, além de necessitarem que se mensurem as nuances e sofisticadas estimações técnicas para que se chegue a resultados válidos dentro dessa temática. Sem isso, resultam apenas estimativas modestas, que muitas vezes não correspondem à verdade.

Com relação à falácia ecológica, o trabalho de Kramer ressalva que, para a operacionalização da hipótese do voto econômico, os dados agregados são mais indicáveis para captar o comportamento individual do que os dados individuais. Isso não quer dizer que

não existam estudos que apontem a maior eficácia do uso de dados individuais em outras áreas (a literatura da falácia ecológica traz consigo vários exemplos). No entanto, fica claro que, para este tema, os dados agregados parecem trazer resultados mais precisos.

I. O voto econômico na América Latina

O voto econômico, apesar de ter sido deveras explorado em países com democracias estabilizadas e economias prósperas, ainda é incipiente no que se refere à abordagem ao conjunto de países que vai além da Europa Ocidental e Estados Unidos (Remmer, 1991; Weyland, 1998; Lewis-Beck e Stegmaier, 2008; Lewis-Beck e Ratto, 2013; Singer, 2013).

O voto econômico na América Latina, mesmo os estudos de caso, não tem sido muito estudado. Lewis-Beck e Stegmaier (2008) apontam que países como Peru, México e Argentina detêm o maior número de casos de investigação e publicação na língua inglesa. E, apesar da existência da temática em outros países latino-americanos, são poucas as análises de amostra transnacionais, que englobam o tema em diversos países dessa região, havendo, portanto, uma demanda para isso. A questão que perdura baseia-se no fato de averiguar se, em meio a uma democracia frágil e instável, crises econômicas e pobreza, há espaço para a economia impactar o comportamento eleitoral. Seria essa a maior demanda dos eleitores inseridos em tais contextos? Haveria o mesmo comportamento racional e dotado de sofisticação que aquele existente nos países de economias prósperas? Ou seriam outras as prioridades e as competências?

Calcados nos argumentos apontados pelos estudiosos da área que defendem a necessidade de estudos acerca do comportamento eleitoral dentro de democracias transicionais, isto é, dentro de democracias em processo de estabilização, elegemos a América Latina como uma região de interesse de estudo, devido ao seu contexto de diversos países dividirem um cenário de instituições democráticas recentes, cenários de instabilidade econômica e, com isso, demandas que podem vir a ser similares.

Mergulhando na literatura internacional, percebe-se que ela aponta que os estudos sobre voto econômico podem ser organizados segundo suas variáveis dependentes, independentes e seu nível de análise (se análise de dados agregados ou em nível individual).

Como variáveis independentes mais adequadas para a mensuração do voto econômico são utilizados aqueles indicadores subjetivos ou objetivos da economia. Convencionou-se selecionar como variável dependente para esse caso uma entre estas duas possibilidades: a) voto no incumbente ou b) avaliação do presidente (Lewis-Beck e Stegmaier, 2008). A maioria das pesquisas sobre o voto econômico nos países dotados de democracias transicionais se utiliza da variável voto no incumbente como variável dependente, tanto nas análises de dados agregados quanto nas análises de dados individuais, afirmam Lewis-Beck e Stegmaier (2008).

2. Os estudos de caso

Entre os autores que voltaram o foco de sua pesquisa para os estudos de caso na América Latina, está Weyland (2000), que se debruçou sobre o estudo de caso do Peru, fazendo uma análise temporal fornecida pelo instituto de pesquisa peruano Apoyo (N = 500), que aplicou questionários em diversos momentos do mesmo ano, possibilitando uma comparação até mesmo em nível mensal. O trabalho intitulado “A Paradox of success? Determinant of Political Support for President Fujimori” usa o intervalo de tempo que vai de 1992 a 1997. O autor lança mão de dados agregados e utiliza o percentual de eleitores que aprovam o desempenho do presidente como variável dependente. O que o autor intenta verificar, isto é, a pergunta à qual ele deseja responder diz respeito à situação de um país latino-americano em um contexto de crise: se uma crise tende a implodir a aprovação do presidente, a resolução dela tenderia a aumentar a aprovação do mesmo? Ou sempre se geram novas demandas a ponto de esse apoio proveniente de tal resolução durar um curto período de tempo? Com base nesse norte, o autor constrói o seguinte modelo de regressão:

$$\text{APROVAÇÃO DO PRESIDENTE} = \\ \text{AVALIAÇÃO ANTERIOR} + \text{POLÍTICA ECONÔMICA E NÃO ECONÔMICA} + \text{EVENTOS}$$

A pergunta do questionário que Weyland utilizou para representar a aprovação do presidente foi “Em geral, o sr./sra. poderia dizer que aprova ou desaprova a gestão do presidente Fujimori?” As variáveis independentes utilizadas nesse estudo foram: avaliação anterior; a

porcentagem referente à aprovação da política do presidente contra a guerrilha²; a porcentagem que aprovou a política econômica do presidente Fujimori; três variáveis binárias que marcaram os momentos significativos da política antiguerrilha; e a variável autogolpe, presente nos resultados de abril de 1992. Essas duas últimas entraram no modelo de regressão como variáveis de controle. Os resultados apresentados pelo autor apontaram que a política antiguerrilha do presidente, apesar de ter sido bem avaliada pelos eleitores, impactou a aprovação do presidente apenas no curto prazo. A variável apresentou-se como estatisticamente não significativa quando presente sozinha no modelo de regressão e também quando aliada à avaliação da economia. Por sua vez, essa última, mostrou ser estatisticamente significativa no impacto da avaliação do presidente, inclusive no longo prazo. O coeficiente não padronizado da regressão identificado na variável aprovação da política econômica no modelo 4 (Weyland, 2000, 488) é de .325, significativo no nível .01. Isso quer dizer que o aumento de um ponto percentual na aprovação da política econômica, resulta no aumento de três décimos de ponto percentual na avaliação do desempenho do presidente. Para o autor, a economia é uma preocupação constante do eleitor, ao passo que os eventos políticos surgem como preocupações efêmeras que, quando sanadas, são rapidamente esquecidas em detrimento de novas demandas.

Outro trabalho de Weyland (1998), nomeado “Peasents or Bankers in Venezuela? Presidential Popularity and Economic Reform Approval”, baseou-se em um estudo do caso dos Estados Unidos, no qual McKuen *et al.* (1992 *apud* Weyland, 1998) ao analisarem o comportamento eleitoral do estadunidense, concluíram que os eleitores votam calcados em suas prospecções futuras e com foco na nação; portanto, trata-se de voto prospectivo sociotrópico. Afirmam, assim, que os cidadãos estadunidenses comportam-se como “banqueiros”, privilegiando uma visão prospectiva. E não como “camponeses”, atendo-se ao passado, retrospectivo. Weyland replica esse estudo no caso da Venezuela. A partir desses termos “banqueiros” *versus* “camponeses”, o autor orienta suas análises a fim de compreender como os venezuelanos se comportam: se o comportamento eleitoral está vinculado ao passado ou ao futuro, se

2. No contexto avaliado por Weyland, o Peru contava com graves ameaças terroristas, provenientes da guerrilha protagonizada pelo grupo Sendero Luminoso.

retrospectivo ou prospectivo, se camponeses ou banqueiros. Saindo dessa premissa, a questão à qual o autor se propõe a responder é: os latino-americanos se comportam como os cidadãos estadunidenses, aprendendo com o passado para orientar suas decisões futuras? A orientação sociotrópica do comportamento eleitoral pode ser percebida na Venezuela? Ou, devido à luta pela sobrevivência decorrente da pobreza, há o prevalecimento de relações clientelistas que orientam o voto de maneira egotrópica?

Com base nos dados agregados do *survey* elaborado pelo instituto de pesquisa venezuelano Consultores 21 (N = 1.500), o modelo de regressão apresentado pelo autor foi o seguinte:

$$\text{APROVAÇÃO DO PRESIDENTE} = \\ \text{AVALIAÇÃO SUBJETIVA DA ECONOMIA} + \text{EVENTOS} + \text{ELEIÇÕES REGIONAIS E} \\ \text{MUNICIPAIS} + \text{PERCEPÇÃO DE CLIENTELISMO E PATRONAGEM NAS ELEIÇÕES LOCAIS}$$

A pergunta do questionário que deu origem à variável dependente foi “Direi os nomes de algumas personalidades venezuelanas e gostaria que me dissesse se você os conhece, se já ouviu falar deles e se os aprova ou os desaprova: Carlos Andrés Pérez”. Os resultados encontrados demonstram que a avaliação retrospectiva individual não se mostrou estatisticamente significativa. Por seu turno, a avaliação econômica prospectiva individual se mostrou altamente significativa. A correlação é bastante forte: o aumento de um ponto percentual na avaliação prospectiva individual corresponde ao aumento de um ponto percentual na popularidade do presidente. A avaliação prospectiva sociotrópica, no entanto, não oferece um impacto tão forte ($b = .43$). A avaliação prospectiva individual aparece como significativa em todos os modelos apresentados pelo autor (sete modelos). Esses achados demonstram que os venezuelanos se comportam, bem como os estadunidenses analisados por McKuen *et al.* (1992 *apud* Weyland, 1998), como banqueiros, isto é, utilizam-se de experiências vivenciadas no passado para prospectar julgamentos sobre o futuro. Além disso, não se prendem às experiências do passado, mas buscam informações que os possibilitem diminuir as incertezas sobre o futuro. No entanto, diferente dos estadunidenses, no caso estudado por Weyland (1998), os eleitores concentram suas preocupações mais fortemente na economia egotrópica do que na economia em nível nacional ou sociotrópica.

Weyland (2003) escolheu, também dentro do contexto venezuelano, o caso da eleição de Hugo Chávez em 1998, a fim de explorar outros fatores, para além da economia, que podem impactar a escolha eleitoral. O trabalho intitulado “Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of President Hugo Chávez” traz a noção de que o apoio ao incumbente pode perdurar e sobreviver até mesmo a momentos de crise e instabilidade, caso os eleitores não tenham a crença de que a oposição está apta a resolver as demandas (Radcliff, 1994 *apud* Weyland, 2003). Nesse sentido, Benton (2003) argumenta que a memória econômica do latino-americano é de longo prazo, em razão dos vinte anos de instabilidade vivenciados entre as décadas de 1980 e 1990, o que faz com que os eleitores também responsabilizem partidos não incumbentes estabelecidos no sistema partidário pelas crises econômicas sofridas pelo país, caso tal partido tenha ocupado a presidência durante esse período³.

Apontando para uma maior flexibilidade da avaliação econômica, Weyland considera que a ideologia pode dirigir as percepções que os eleitores têm da economia. Parte da hipótese de que foi esse o caso da eleição de Chávez que apareceu com um “sopro de nova esperança” diante de um contexto de crise econômica e descrédito no incumbente e nos partidos estabelecidos. Com base nisso, o autor verifica se o voto econômico tende a permanecer quando variáveis políticas e ideologia são levadas em consideração. Para tanto, utiliza *survey* pré-eleitoral do instituto de pesquisa venezuelano Datos (N = 1.500). O modelo de regressão utilizado foi o seguinte:

$$\text{VOTO NO INCUMBENTE} = \\ \text{AVALIAÇÃO DA ECONOMIA} + \text{IDEOLOGIA} + \text{FATORES POLÍTICOS}$$

Como resultado, temos que as avaliações da economia detêm impacto significativo sobre o voto em Chávez, com exceção da avaliação retrospectiva individual. As avaliações da economia retrospectivas negativas entram no modelo de regressão com sinal negativo, mostrando que aqueles que avaliavam mal a política econômica neoliberal produzida pelo incumbente anterior e que estavam insatisfeitos com o passado tendiam a votar em Chávez. As avaliações

3. Sobre o impacto dos partidos não incumbentes estabelecidos na escolha eleitoral, ver Benton (2003).

prospectivas, por sua vez, contaram com sinal positivo, indicando que a prospecção positiva da economia estava correlacionada com o voto em Chávez. Avaliações sociotrópicas ainda demonstraram ser mais significativas do que as individuais.

Por outro lado, ao utilizar como variável dependente o voto no principal adversário de Chávez, Salas Römer – candidato apoiado pelo partido Acción Democrática, ao qual pertencia o presidente anterior, o neoliberal Carlos Andrés Peres (1989-1993), e pelo partido estabelecido Comité de Organización Política Electoral Independiente –, a única variável significativa presente no modelo foi a avaliação retrospectiva individual, isto é, a única que não impactou de modo significativo o modelo que tinha o voto no *outsider* Chávez como variável dependente. Assim, de acordo com Weyland, o desgosto com o passado aliado à esperança em futuro próspero formava um cenário bastante propício para a vitória de um líder carismático com promessas revolucionárias. O autor infere até mesmo sobre a possibilidade de ter sido o carisma do candidato *outsider* o principal elemento a incitar a esperança no futuro⁴.

A despeito de não se tratar de América Latina, o estudo a seguir enfoca um caso de democracia recente. Tal qual descreveram Lewis-Beck e Stegmaier (2008), pouco se estuda o voto econômico em democracias transicionais, e, portanto, a pesquisa de Hesli e Bashkirova (2001), que fizeram estudo do caso russo, nos traz algumas contribuições. Objetivando perceber os determinantes da aprovação do presidente russo Boris Yeltsin, Hesli e Bashkirova apresentaram uma análise em nível individual com dados provenientes de *surveys* russos da década de 1990, culminando em uma série temporal. O modelo completo de regressão apresentado pelos autores obedecia à seguinte equação:

4. O trabalho de Weyland (2003) apresenta inovação ao tratar do voto econômico, porque, apesar de o autor reconhecer que os achados corroboram a hipótese do voto econômico, evoca o conceito da corrente cognitivo-psicológica do comportamento eleitoral, que entende que, em situações de crise e descrença, os eleitores podem assumir os riscos de perdas que – possivelmente – teriam ao eleger um candidato novo. Mobiliza, portanto, duas correntes distintas que diante de um contexto específico viriam a explicar o comportamento dos eleitores pautado, aqui, pela prospecção positiva da economia e também pela insatisfação generalizada com os partidos estabelecidos, que permitiu que se aceitasse o risco da inovação a partir da eleição de um *outsider* como uma “última esperança”.

AVALIAÇÃO DO PRESIDENTE =
FATORES ECONÔMICOS + FATORES POLÍTICOS + STATUS SOCIOECONÔMICO + DATA
DO SURVEY (BINÁRIA)

A variável dependente foi considerada a avaliação feita pelos eleitores do então presidente Yeltsin entre os anos de 1991 e 1997. A pergunta presente no questionário que forneceu dados para essa variável se apresentava, originalmente, como “Agora gostaríamos de saber sobre seus sentimentos acerca de certos grupos (e indivíduos) usando uma escala de sete pontos, na qual 1 indica uma visão muito negativa, 7 indica uma visão muito positiva e 4 é neutro... Como se sente a respeito de Boris Yeltsin?” As respostas foram categorizadas em variáveis *dummies*, assim, os respondentes concentravam-se na categoria avaliação negativa ou avaliação neutra/positiva.

Entre as variáveis independentes, Hesli e Bashkirova utilizaram para a mensuração de ordem política o apoio às reformas políticas, apoio às decisões governamentais e apoio às leis e estabelecimento da ordem. As variáveis de ordem econômica foram a avaliação da economia retrospectiva individual e sociotrópica e a prospectiva individual. Foram utilizadas, ainda, como variáveis de controle no modelo de regressão as variáveis de idade, sexo, escolaridade e data do *survey*. O resultado encontrado pelos autores é que a avaliação prospectiva individual e a avaliação retrospectiva sociotrópica se mostraram estatisticamente significantes no modelo. E, quanto pior a avaliação dessas duas questões, tanto pior tendeu a ser a avaliação do presidente Yeltsin.

3. Os estudos transnacionais

Saindo agora da esfera dos estudos de caso sobre a presença e intensidade do voto econômico em democracias transicionais, apresentamos a seguir pesquisas que, dentro da mesma temática, abarcam estudos transnacionais na região da América Latina. A importância desses estudos deve-se ao mapeamento de uma tendência de comportamento latino-americano, trazendo resultados menos detalhados em termos contextuais, porém mais amplos do que aqueles apresentados pelos estudos de caso supramencionados.

Remmer (1991), que apresenta certo pioneirismo ao traçar “The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 80’s”,

busca responder às perguntas: qual o impacto da crise econômica na política de democracias não desenvolvidas? E, ainda: qual o efeito do voto econômico em tais democracias? Em um estudo temporal abrangendo o recorte de 1982 a 1990⁵, a partir de dados agregados, a autora analisa 21 eleições (N = 21).

Utiliza três variáveis dependentes: perdas do incumbente (representado pelo percentual de quanto o mandatário perdeu entre uma eleição e outra anterior); voto no incumbente (percentual de votos recebidos) e quantidade de votos recebidos (aqui se considera no cálculo a dispersão dos votos dos concorrentes, que não está contemplada nas variáveis anteriores). Como variáveis independentes, estão: taxa de inflação; crescimento econômico; variação da inflação e variação do crescimento econômico. Os modelos baseados nessas variáveis independentes se mostraram estatisticamente significativos, e contribuíram com 60% na variação da perda dos votos no incumbente, 74% na variação de voto no incumbente e 67% na variação dos votos totais. Nesse contexto, foi a inflação o fator econômico mais impactante. O que, para Singer (2013), é fortemente explicável pelo contexto vivenciado na América Latina nesse período, com altíssimos índices de inflação, o que viria a gerar forte preocupação no eleitor.

Atentando para o aumento do número de democracias presidencialistas nas últimas décadas, Samuels (2004), em seu trabalho “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”, busca averiguar se existe algum sistema político mais propenso para a ocorrência da *accountability* nas eleições. A definição de *accountability* se baseia na capacidade eleitoral de punir ou recompensar os incumbentes por suas ações (Manin *et al.*, 1990 *apud* Samuels, 2004)). Nesse sentido, Samuels está falando da clareza institucional, que possibilita que o eleitor tenha discernimento para o voto econômico. Com isso, o autor deseja saber até que ponto os eleitores membros de um sistema presidencialista conseguem responsabilizar os governantes por suas ações. A questão que aí reside centra-se em verificar se a separação de poderes viria a inibir *accountability* por meio da diminuição da clareza de responsabilidade aferida aos governantes (Powell e Whitten, 1993).

5. Como a autora registra, a América Latina concentrou nesse intervalo de tempo o mais alto número de eleições do que em qualquer outro período anterior.

Algumas escolas do campo teórico afirmam que o presidencialismo e sua característica separação entre os poderes escondem a *accountability* (Linz, 1990, 1994 *apud* Samuels, 2004). Outros autores, no entanto, apontam vantagens no sistema presidencialista e na separação de poderes, que permitem ao eleitor responsabilizar presidente e legisladores por questões diferentes (Pearson *et al.*, 1997; Samuels e Shugart, 2003; Shugart e Carey, 1992 – *apud* Samuels, 2004).

Vários fatores podem contribuir para o aumento ou a diminuição da clareza de responsabilidade. Eleições competitivas podem cumprir o papel principal entre esses fatores. Eleições para o Executivo e Legislativo que ocorrem em momentos simultâneos aumentam a clareza de responsabilidade, isso porque, durante as campanhas, os poderes tendem a fazer esforços coletivos em prol da imagem do partido como um todo (Shugart e Carey, 1992 *apud* Samuels, 2004). Eleições não competitivas tendem a fazer com que os eleitores se voltem para as qualidades pessoais dos candidatos, deixando a economia de lado, reduzindo a clareza de responsabilidade e diminuindo, por seu turno, a possibilidade de haver *accountability*. Quando as regras eleitorais favorecem eleições do Legislativo focadas em viés local (localismo), isso também diminui o impacto da economia no comportamento eleitoral. Governos de coalizão diminuem a clareza de responsabilidade e as perdas do incumbente. Com base nisso, Samuels testa o impacto da clareza de responsabilidade em eleições do Executivo (e também no âmbito do Legislativo, que, todavia, não está sob o escopo deste trabalho e, por isso, não será abordado). Sob análise estão 23 democracias presidencialistas, e os dados em nível agregado resultaram numa amostra de 75 eleições presidenciais (N = 75). O modelo proposto é:

$$\begin{aligned} & \text{SALDO DE VOTOS NO INCUMBENTE (RELATIVOS À ELEIÇÃO ANTERIOR)} = \\ & \text{CRESCIMENTO DO PIB} + \text{CONCORRÊNCIA} + \text{REGRAS ELEITORAIS} + \text{COALIZÕES} + \\ & \text{GOVERNO DE MINORIAS (todas } dummies, \text{ excetuando-se o PIB)} \end{aligned}$$

Os resultados confirmam as hipóteses do autor: os modelos de regressão foram testados em dois vieses: eleições competitivas e eleições não competitivas. Esse último, conforme apontado pela literatura, não demonstrou nenhum impacto das variáveis independentes sobre o voto no incumbente, o qual, conforme sugerido pelo autor, deve centrar a sua campanha em elementos individuais, personalistas ou

em outras questões relevantes para o eleitor. Por sua vez, no caso das eleições concorrentes, candidatos em situação de reeleição tendem a receber mais votos do que aqueles que não se encontravam na mesma condição. Além disso, a economia está fortemente correlacionada aos votos no incumbente. Assim, os eleitores punem ou recompensam os partidos dos mandatários – a *accountability* ocorre – em eleições competitivas. As variáveis institucionais (regras eleitorais, coalizões e governos de minoria ou maioria) não se mostraram significativas. A adição dessas variáveis ao modelo não afetou a relação entre economia e voto no incumbente.

Camargos (2006), assim como Samuels, mobilizou o indicador de clareza e responsabilidade para corroborar a hipótese do voto econômico na América Latina: o autor pretende demonstrar que em períodos de crise o eleitor tende, mais intensamente, a fazer sua escolha eleitoral com base na economia. Em seu estudo transnacional, ele analisa 62 eleições em 18 países latino-americanos entre os anos de 1980 e 2000. Faz uso de dados agregados.

Utilizando o voto no incumbente como variável dependente, foram selecionadas como possíveis variáveis explicativas, além do desempenho do presidente na eleição anterior, o indicador de clareza de responsabilidade (que comporta a base de apoio parlamentar do incumbente + a força do partido do presidente dentro da coalizão) e variáveis econômicas (que comportam crescimento do PIB + inflação + desemprego), ou seja:

$$\text{VOTO NO INCUMBENTE} = \\ \text{PERFORMANCE ECONÔMICA} + \text{VOTO NO PARTIDO DO MANDATÁRIO NA ELEIÇÃO} \\ \text{ANTERIOR} + \text{INDICADOR DE CLAREZA DE RESPONSABILIDADE}$$

A clareza de responsabilidade, variável institucional, foi incorporada com intuito de captar as diferenças de contexto e estruturas institucionais que propiciam maior ou menor grau de aferição de responsabilidade ao presidente.

Os resultados apontam para o impacto significativo da inflação e do desemprego sobre o voto no incumbente. Em um dos modelos apresentados, a variável de controle voto no mandatário na eleição anterior também obteve impacto significativo sobre a variável dependente. Os casos de baixa clareza de responsabilidade não possuem correlação com o voto no incumbente. Os casos de alto nível

de clareza de responsabilidade detêm impacto significativo sobre o voto no presidente, o que contribui para a hipótese de Echegaray (1995 *apud* Camargos, 2006) que afirma que em lugares nos quais há menor clareza de responsabilidade do presidente no manejo da economia, o desempenho econômico tende a não impactar tanto a decisão do eleitor. Ao passo que, nos casos em que há alto nível de clareza de responsabilidade do presidente no manejo da economia, o desempenho econômico tende a impactar de maneira mais intensa o voto no incumbente.

Veiga (2013), em seu trabalho “Economic Voting in an Age of Growth and Poverty Reduction: Electoral Response in Latin America”, busca verificar o impacto da economia sobre o voto no incumbente. Para tanto, a autora lança mão de dados subjetivos e de dados objetivos (em nível agregado). Sua análise engloba eleições latino-americanas entre o período de 1995 a 2010. Compuseram sua pesquisa 58 eleições para o Executivo e Legislativo (N = 58). Os dados subjetivos foram retirados do Latinobarômetro.

O modelo de regressão hierárquica proposto pela autora contempla dois passos de impacto das variáveis. 1) Variáveis exógenas (representadas no modelo de Veiga pelos dados objetivos da economia – crescimento do PIB, investimento social e inflação) seriam as variáveis independentes. Estas, por seu turno, viriam a impactar as 2) variáveis endógenas do modelo, quais sejam, as variáveis intervenientes, a avaliação subjetiva da economia (avaliação econômica prospectiva sociotrópica e avaliação econômica retrospectiva sociotrópica). Ambos os conjuntos de variáveis – exógenas e endógenas – do modelo se mostraram significativas ao explicar a variável dependente voto no incumbente.

Os achados de Veiga demonstram que, quando o modelo contou apenas com os dados macroeconômicos, esses dados não impactaram o voto no incumbente. O investimento social, entretanto, mostrou ser significativo ao impactar a variável dependente. As percepções subjetivas da economia também ofereceram impacto significativo sobre o voto no mandatário. Os dados revelaram, ainda, que as variáveis macroeconômicas aumentam a avaliação positiva da economia (considerada interveniente), que viria, por sua vez, aumentar as chances de eleição do incumbente.

Considerando a importância do indicador econômico para o estudo do voto pautado pela economia, Singer (2013) busca averiguar,

em seu estudo, qual o melhor indicador a ser utilizado ao analisar o voto econômico na América Latina. Em seu trabalho intitulado “Economic Voting in an Era of (Non)Crisis: The Changing Electoral Agenda in Latin America 1982-2010”, o autor recapitula os indicadores comumente utilizados pela literatura internacional, que são: crescimento econômico, inflação e desemprego. Singer pressupõe que os eleitores tendem a se preocupar com assuntos – dentro da esfera econômica – que têm apresentado instabilidade recente por causa da pouca atenção dada pelo governo a esses temas, em detrimento de outras políticas econômicas que têm se mostrado mais estáveis. Tal qual sugere Weyland em seu estudo de caso sobre o Peru, quando sanada uma demanda, o eleitor logo passa a atentar para uma “demanda seguinte”, colocando outro problema como sua preocupação central dentro da economia. A ideia que persiste é que a agenda de estudos e indicadores do voto econômico é volúvel e se modifica à medida que os contextos e – portanto – as preocupações dos eleitores se alteram.

Singer afirma que as eleições da América Latina recentemente apresentaram uma reconfiguração na qual se modificou a centralidade de certos indicadores econômicos. Com o controle da hiperinflação nas décadas de 1980 e 1990, a preocupação passou a voltar-se para outro quesito dentro da economia.

Desse modo, o objetivo do autor é investigar se a atenção do eleitor mudou – isto é, se voltou-se para outro aspecto econômico – após o controle dos preços na América Latina. A hipótese sugerida pelo autor é que essa preocupação, após o controle inflacionário, dirigiu-se para questões não econômicas. Cita, como exemplo, o crescimento da taxa de criminalidade na América Latina, bem como a alta taxa de pobreza. No entanto, a despeito do controle da inflação, a insegurança econômica existente na região, a fragilidade da economia em alguns contextos, e, devido à experiência do passado com a instabilidade econômica, o desempenho da economia ainda ocupariam certa saliência dentro da esfera de preocupações do eleitor latino-americano. Outra hipótese é que os eleitores continuam muito preocupados com a economia, porém não mais com a alta dos preços. Em vez disso, dirigem sua preocupação para o crescimento da riqueza do país e o aumento das oportunidades econômicas.

O autor analisou determinantes eleitorais dos resultados de 79 eleições entre 1982 e 2010, valendo-se da série temporal fornecida pelo Latinobarômetro. Os dados foram utilizados de forma agregada.

Os resultados encontrados sugerem que as preocupações mudaram nos últimos trinta anos. Percebe-se que as pessoas tendem a não colocar a alta dos preços ou os seus salários como pressões políticas a serem consideradas centrais, como faziam ao final da década de 1990. Além disso, o crescimento econômico é o fator que mais fortemente impacta o apoio ao partido incumbente entre 2000 e 2010. Os assuntos econômicos assumem papel central dentro das temáticas consideradas importantes. No entanto, as demandas da esfera econômica mudaram no decorrer do período estudado, conforme apontou a hipótese proposta por Singer.

O modelo de regressão proposto por Singer para verificar a *accountability* para economia nas eleições é apresentado do seguinte modo:

$$\begin{aligned} & \text{SALDO ENTRE OS VOTOS QUE O PARTIDO INCUMBENTE RECEBEU NA ELEIÇÃO} \\ & \text{ANTERIOR E OS VOTOS QUE O INCUMBENTE RECEBEU NAS ELEIÇÕES UTILIZADAS} \\ & \text{PARA ANÁLISE} = \text{CRESCIMENTO ECONÔMICO} + \text{DISPUTA REELEIÇÃO} + \text{NÚMERO} \\ & \text{EFETIVO DE PARTIDOS (NE}_p\text{) C/ CADEIRAS NA ELEIÇÃO ANTERIOR} \end{aligned}$$

Os resultados indicam que os presidentes no comando de países dotados de economia fraca perderam apoio eleitoral no decorrer do período analisado. Mas os indicadores mudaram através do tempo. A inflação, nos anos 1980, tinha um papel importante ao impactar fortemente o voto no incumbente. O crescimento econômico, no mesmo período, não se mostrou significativo. A partir de 2001, contudo, a inflação não tem impacto estatisticamente significativo quando associada ao apoio ao presidente, passando a não ser importante e mostrando que a centralidade dos problemas considerados pelos eleitores assume um caráter contextual.

Lewis-Beck e Ratto (2013), em seu estudo “Economic Voting in Latin America: A General Model”, propõem um modelo para a análise do voto econômico na região. O objetivo do trabalho dos autores é verificar a existência ou não do voto econômico entre os latino-americanos. Para tanto, baseiam-se nos dados do Latinobarômetro (N = 7.000) e, por meio de dados individuais, analisam doze países da região.

Para a variável que mensura a avaliação econômica, os autores defendem um *survey* capaz de operacionalizar a hipótese do voto econômico sociotrópico. Para essa análise, a pergunta utilizada para

avaliar a *performance* retrospectiva da economia foi “Como você acha que a situação econômica do país esteve nos últimos doze meses?” (melhor, igual ou pior). O modelo de regressão utilizado foi:

$$\text{VOTO NO INCUMBENTE} = \text{SOCIODEMOGRÁFICAS} + \text{IDEOLOGIA} + \text{VARIÁVEIS DE ORDEM ECONÔMICA}$$

Os principais resultados do modelo proposto apontam que a ideologia e a distância em meses da eleição anterior se mostraram significativas. A avaliação da economia se mostrou altamente significativa. O voto econômico existe na América Latina e de modo ainda mais forte e consistente do que muitos poderiam supor. Os autores concluem que a sofisticação das decisões é apontada pelo esquema de recompensa/punição dos eleitores latino-americanos em sua relação eleitoral com o incumbente. Assim como nos países mais desenvolvidos, os líderes latino-americanos não podem dissociar sua avaliação e, possivelmente, punição por gerirem uma má economia.

Como vimos, além dos fatores econômicos, algumas questões de matéria não econômica são importantes para avaliar um líder. O contexto político, a ideologia, variáveis institucionais que permitem a aferição da clareza de responsabilidade em maior ou menor grau seriam alguns exemplos verificados em Camargos (2006), Weyland (1998, 2000, 2003) e Hesli e Bashkirova (2001). As variáveis que extrapolam a questão econômica, no entanto, nem sempre se mostraram capazes de explicar o comportamento eleitoral. Já a maioria das variáveis relacionadas à economia sempre mostrou capacidade preditora quando inseridas nos modelos de regressão.

Considerações finais

Considerando a incipiente agenda de pesquisa que aborda o voto econômico na América Latina e democracias transicionais, o presente artigo tentou apresentar o estado da arte da literatura recente acerca do tema. Percebe-se que os estudos que abarcam o assunto por meio de pesquisas transnacionais utilizaram o voto no incumbente como variável dependente. Já os estudos de caso tenderam a utilizar como variável dependente a avaliação do mandatário; ambas são variáveis válidas para operacionalizar a hipótese do voto econômico (Lewis-Beck e Stegmaier, 2008).

Pesquisas pautadas tanto por dados objetivos quanto por avaliações subjetivas, por dados analisados em nível individual e/ou em nível agregado, apontaram a presença do voto econômico entre os eleitores latino-americanos. Desse modo, o comportamento, que já foi verificado por meio de pesquisas empíricas nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, também está presente na América Latina, indicando a sofisticação do comportamento dos eleitores da região, que orientam suas escolhas com base na economia e no desempenho do presidente em manejá-la, recompensando ou punindo os devidos responsáveis por suas ações durante o mandato.

Tendo em vista o panorama aqui mapeado, verifica-se uma agenda frutífera de pesquisa, que pode vir a englobar os estudos de casos, bem como estudos que perpassam diversos países. As questões remanescentes vão desde a identificação da avaliação que prevalece, se sociotrópica ou individual, bem como do indicador mais eficaz, dentro do mote econômico, para perceber o impacto da economia (desemprego, PIB ou inflação), até a seleção da variável dependente a orientar o estudo (Lewis-Beck e Stegmaier, 2008). Com isso, o número crescente de *surveys* (tais como os já existentes Latinobarômetro, Barômetro das Américas e Comparative Study Electoral Survey, dotados de prestígio acadêmico pela qualidade e abrangência de seus questionários), além do aumento do número de centros de pesquisas que se dedicam a coletar e organizar bancos de dados objetivos (como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL), só vem viabilizar estudos mais amplos e com mais contributos para as pesquisas da área.

Referências

- BENTON, A. (2003). Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions and Voting Behavior in Latin America. *División de Estudios Políticos*, n. 153.
- CAMARGOS, M. (2003). Economia e voto: Fernando Henrique *versus* Lula, 1998. In: TELLES, H. S.; LUCAS, J. I. P. (orgs.). *Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo*. Caxias do Sul: EDUCS.
- _____. (2006). Economia e eleições na América Latina: refinando a teoria do voto econômico. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. *Anais...* Caxambu, 27 a 30 de outubro de 2006.
- HESLI, V.; BASHKIROVA, H. (2001). The Impact of Time and Economic Circumstances on Popular Evaluations of Russia's President International Political. *Science Review*, vol. 22, n. 4, p. 379-398.

- KEY, V.; CUMMINGS, M. C. (1966). *The Responsible Electorate*. Cambridge, MA: Belknap.
- KRAMER, G. H. (1983). The Ecological Fallacy Revisited: Aggregate versus Individual-level Findings on Economics and Elections, and Sociotropic Voting. *The American Political Science Review*, vol. 77, n. 1, p. 92-111.
- LEWIS-BECK, M.; STEGMAIER, M. (2008). The Economic Vote in Transitional Democracies. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 18, n. 3, p.303-323.
- _____; RATTO, M. C. (2013). Economic Voting in Latin America: A General Model. *Electoral Studies*, n. 32, p. 489-493.
- _____ *et al.* (2013). The Nature of Economic Perceptions in Mass Publics. *Electoral Studies*, n. 32, p. 524-528.
- POWELL, G. B.; WHITTEN, G. (1993). A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science*, vol. 37, n. 2, p. 391-414.
- REMMER, K. (1991). The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review*, vol. 85, n. 3, dezembro, p. 777-800.
- SAMUELS, D. (2004). Presidentialism and Accountability for Economy in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, vol. 98, n. 3, agosto, p.425-436.
- SINGER, M. (2013). Economic Voting in an Era of (Non) Crisis: The Changing Electoral Agenda in Latin America 1982-2010. *Comparative Politics*, vol. 45, n. 2, janeiro, p.169-185.
- VEIGA, L. (2013) Economic Voting in an Age of Growth and Poverty Reduction: Electoral Response in Latin America (1995-2010). *CSD Working Papers*. Irvine, CA: Center for the Study of Democracy. Disponível em: <<http://www.escholarship.org/uc/item/8r683983>>. Acesso em: 04/01/2014.
- WEYLAND, K. (1998). Peasants or Bankers in Venezuela? Presidential Popularity and Economic Reform Approval 1989-1993. *Political Research Quarterly*, vol. 51, n. 2, junho, p. 341-362.
- _____. (2000). A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori. *International Studies Quarterly*, n. 44, p. 481-502.
- _____. (2003). Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez. *Comparative Political Studies*, vol. 36, n. 7, setembro, p.822-848.



Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do *e-mail*: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

