

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 5 n. 1 2016

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR – v. 5,  
n. 1 (2016) –. Curitiba: TRE, 2016 -

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

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 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral   Curitiba   v. 5   n. 1   abril   p. 1-168   2016

**Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

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 e Diretor da EJE/PR:**

Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Luiz Taro Oyama

**Diretor Executivo da EJE/PR**

Dr. Nicolau Konkel Junior

**Direção Geral:**

Monica Miranda Gama Monteiro

**Editores:**

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

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Político e Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

**Conselho Editorial**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Político e Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clémerson Merlin Clève (UFPR)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma

de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de

Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica

de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

**Capa:** Robson Santos a partir de imagem de Dionísio del Santo II, coleção particular.

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Editores eletrônicos:** Aline Maya e Luan Maitan | Tikinet

**Diagramação:** Robson Santos | Tikinet

**Revisão técnica:** Camila Leite e Glaiane Quinteiro | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1.000 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](mailto:paranael@tre-pr.gov.br)

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

Revista PARANÁ ELEITORAL

Coordenadoria de Gestão da Informação

Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefone: (41) 3330-8516/8517

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: la fragmentación en este subsistema de partidos	7 - 38	<i>Adolfo A. Abadía</i>
Perspectivas de análise da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988	39 - 64	<i>Paula Matoski Buttore</i>
Emergência de movimentos de direita e liberais em Sergipe e sua relação com partidos políticos	65 - 92	<i>Adriélma Silveira Fortuna dos Santos</i>
Aspectos históricos, sociais e culturais do direito constitucional brasileiro	93 - 116	<i>Marcos Augusto Maliska</i>
O estado democrático de direito e as vicissitudes de um modelo: o Brasil no(do) pós-impeachment	117 - 144	<i>Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos e Anderson de Oliveira Alarcon</i>
A tributação das emissoras de rádio e de televisão pela propaganda política obrigatória	145 - 164	<i>Rogério Carlos Born</i>
Normas editoriais	165 - 168	

## **Nota da Presidência**

Sempre acreditei que o melhor caminho para o desenvolvimento político eleitoral e judiciário seria o estímulo às atividades acadêmicas.

Para tanto, no curso de minha passagem por este Tribunal, desde as atribuições na Corregedoria e Vice-Presidência, ocasião em que foi inaugurada a Escola de Cidadania Política Desembargador Oto Luiz Sponholz, até a recente reestruturação da Escola Judiciária Eleitoral, inclusive prestes a ganhar novas e modernas instalações junto à Biblioteca, voltei minhas atenções para esse fim.

Sob essa ótica e o novo panorama agora descortinado é que recebo com grande satisfação esta edição da nossa Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, o *Paraná Eleitoral*.

Sem sombra de dúvidas, a presente edição ganha importância excepcional diante dos tempos vividos de crise política e descrédito das instituições; todavia, os textos desta publicação transitam altaneiros, tanto na seara jurídica quanto na ciência política, por reformas institucionais e constitucionais, teoria de organização dos partidos políticos, instituições político-eleitorais, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídico-eleitorais, dentre outros.

Certamente a educação, no sentido mais amplo, assim como o aprimoramento e o desenvolvimento científico são alicerces para o avanço civilizatório e, por conseguinte, das instituições democráticas.

Congratulo, com toda a minha confiança, a equipe técnica que, de alguma forma, envolveu-se nesse valioso trabalho.

**Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira**  
Presidente

## Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: la fragmentación en este subsistema de partidos\*

Adolfo A. Abadía

### Resumen

Este artículo indaga sobre el aumento continuo de la fragmentación electoral del subsistema de partidos en torno a la elección popular de gobernadores en Colombia. Con este trabajo se busca aportar a los estudios electorales y sistemas de partidos en Colombia, enfocando el nivel departamental, en particular, las elecciones a las Gobernaciones en las 32 divisiones político-administrativas y a lo largo de las jornadas electorales entre 1992 y 2015. Para ello, este estudio revisa los resultados electorales y mediante un modelo estadístico de datos de panel con efectos fijos, se busca establecer el grado de significancia de los efectos de cada variable transversal y su correspondiente variación temporal para un total de 256 observaciones. Considerando las hipótesis, variables como la tasa de ruralidad, competitividad electoral y las asociadas con el bipartidismo confirmaron su relación negativa con los niveles de fragmentación del sistema de partidos, mientras que la volatilidad electoral confirmó su relación directa. Por otro lado, los niveles de nacionalización del sistema de partidos resultaron tener una asociación contraria a la sugerida. De manera general, el estudio concluye que, debido a la diversidad en los tipos de candidaturas que se presentan y discontinuidad de aquellas que juegan un importante rol en cada contienda, la elección de gobernadores ocurre en un escenario electoral caracterizado por la inestabilidad interpartidista e incertidumbre política.

**Palabras clave:** elecciones regionales en Colombia; gobernaciones departamentales; fragmentación electoral; sistema subnacional de partidos; datos de panel con efectos fijos.

---

\* Este artículo fue presentado en el IX Congreso ALACIP 2017 en Montevideo, Uruguay. Una versión sintética de este trabajo se encuentra en el libro *Historia, política y sociedad. Investigaciones sobre ámbitos de la realidad moderna y contemporánea colombiana*. El autor agradece los valiosos y pertinentes comentarios de Margarita Batlle, Carlos E. Moreno, Juan José Fernández y Juan Pablo Milanese

### Sobre el autor

Politólogo y magister en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi, Cali, Colombia. Actualmente, investigador y coordinador de la Editorial Universidad Icesi. Correo electrónico: [aaabadia@icesi.edu.co](mailto:aaabadia@icesi.edu.co) y [adolfoabadia@yahoo.es](mailto:adolfoabadia@yahoo.es) | ORCID: 0000-0002-9034-2156.

**Abstract**

This article investigates the continuous increase of the electoral fragmentation of the party subsystem around the popular election of governors in Colombia. This paper aims to contribute to electoral studies and party systems in Colombia, focusing on the departmental level, in particular, the elections to the Government in the 32 political-administrative divisions and throughout the electoral days between 1992 and 2015. Therefore, this study reviews the electoral results and, through a statistical model of panel data with fixed effects, it establishes the degree of significance of the effects of each transverse variable and its corresponding temporal variation for a total of 256 observations. Considering the hypothesis, variables such as the rurality rate, electoral competitiveness and those associated with bipartisanship confirmed their negative relationship with the levels of fragmentation of the party system, while electoral volatility confirmed its direct relationship. On the other hand, the levels of nationalization of the party system turned out to have a contrary association to the one suggested initially. In general, the study concludes that due to the diversity in the types of candidacies that are presented and to the discontinuity of those that play an important role in each ballot, the election of governors occurs in a scenario characterized by inter-party instability and political uncertainty.

**Keywords:** regional elections in Colombia; departmental governments; electoral fragmentation; subnational party system; data panel with fixed effects.

**Introducción**

Antes que reflejo de uniformidad, inmovilidad o completitud, los sistemas políticos son la configuración de un entramado de interacciones que invitan a reconsiderar las apreciaciones cargadas de una suerte de determinismo nacional. Gran parte de los estudios acerca de las dinámicas electorales y de los patrones de competencia inter e intrapartidaria contienen, explícita o implícitamente, este sesgo interpretativo. Una forma de desquebrajar esta lógica y desentrañar lo que se encuentra a la sombra del velo nacional, consiste en desarrollar estudios que se aproximen a los fenómenos políticos desde una perspectiva multinivel o que abarque uno de los niveles subnacionales.

Desde este marco de análisis, el sistema de partidos colombiano supone tanto la existencia de al menos dos niveles de gobierno, uno nacional y uno subnacional (Batlle, 2015; Bedoya Marulanda y Sánchez Parra, 2017)<sup>1</sup>, como la comprensión de los sistemas de

---

1. Para el caso de Colombia, el nivel nacional se configura en torno a las elecciones presidenciales y del Congreso; mientras que el subnacional, en torno a las



partidos como un sistema de «partes» (Pedersen, 1979). Por otro lado, cada subsistema se circunscribe a un nivel y a unas fronteras político-administrativas, que lo revisten de características singulares tanto en sus dinámicas políticas como socioeconómicas, culturales, demográficas, históricas, geográficas, entre otras. De esta forma, es pertinente considerar las diferencias de estas partes entre niveles (verticales), al igual como dentro de cada uno (horizontales), por su capacidad de incidir tanto en la organización interna como en las estrategias de competencia (Dosek y Freidenberg, 2013) de las etiquetas políticas. Por ejemplo, no es lo mismo hablar de elecciones a la presidencia que a la alcaldía de Pitalito, Huila; como tampoco lo es hablar de elecciones a la gobernación departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que a la de Putumayo; sin mencionar las diferencias que se pueden advertir dentro de un mismo subsistema como, por ejemplo, cuando se comparan las elecciones a la Alcaldía y al Concejo de alguno de los municipios colombianos.

Una mirada al acontecer subnacional aportaría, por un lado, a contrarrestar el uso inapropiado y excesivo de datos agregados a nivel nacional en países con una alta heterogeneidad interna, como Colombia; y por otro, a evitar una suerte de sobredeterminación del acontecer político a partir de la comprensión de algunos pocos estudios de casos (Snyder, 2001). En este sentido, este trabajo aporta a los estudios sobre partidos y sistemas de partidos en Colombia, enfocando el nivel departamental, en particular, las elecciones a las Gobernaciones<sup>2</sup> en las 32 divisiones político-administrativas y a lo largo de las jornadas electorales entre 1992 y 2015. De esta manera se ofrecen respuestas a preguntas guía, como ¿Qué tipos de actores conforman el sistema de partidos a este nivel?, ¿Cómo se explican las dinámicas del cambio, o continuidad, de la interacción partidaria en relación con las elecciones a las gobernaciones departamentales? Esto permitirá responder ¿Cuáles son los factores que

---

dinámicas político-electorales a nivel departamental (Gobernación y Asamblea de diputados) y municipal (Alcaldes y Concejales).

2. Al revisar la literatura sobre el comportamiento electoral en Colombia, se encuentran los trabajos de Gonzalo Araujo Muñoz (2009) y Fredy Barrero Escobar (2016), quienes analizan las elecciones regionales de Colombia.

impactan en los niveles de fragmentación del sistema de partidos en torno a la elección de Gobernadores en Colombia?

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo se estructura en cinco apartados, además de esta introducción, de las referencias bibliográficas y de la sección de anexos. En los dos primeros se presentan el marco conceptual y los argumentos teóricos, así como una aproximación a los departamentos como unidad subnacional de análisis. En el tercer apartado se presentan la operacionalización de las variables, así como la estrategia empírica y el argumento metodológico. En la cuarta parte se presentan los resultados y se finaliza con un breve recuento de los hallazgos más representativos y con el esbozo de posibles nuevas rutas de investigación.

### **Las gobernaciones departamentales como arena electoral**

La Constitución Política de Colombia de 1991 trazó el mapa político que se encuentra hoy día vigente. El nivel departamental cuenta con 32 unidades territoriales política y administrativamente independientes, donde se eligen por votación popular a los representantes a la Asamblea Departamental, denominados diputados, así como al Gobernador de cada Departamento. Mientras la elección de diputados a la primera de las dos corporaciones pública cuenta con una vasta experiencia, no fue sino hasta 1992 que se celebró la primera elección de Gobernadores (Gutiérrez Sanín, 2001), rompiendo así con una larga práctica de asignación presidencial.

A lo largo del siglo XX, el nombramiento de gobernadores departamentales constituyó uno de los valores de traza política, configurándose así como uno de los peldaños de la estructura jerárquica de los partidos, la cual se ramificaba desde lo nacional hasta lo local. A partir de la descentralización política que trajo consigo la Constitución política de 1991, se redefine su rol y se le confiere mayor capacidad de intervención como espacio político intermedio entre lo nacional y local, arrojándole cierto margen de agencia para articular los diversos intereses de sus municipios circunscritos, invirtiendo de esta manera el ordenamiento vertical, de arriba abajo, del sistema político tradicional (Dávila y Corredor, 2011). La misma Constitución capacita a los departamentos la autonomía para ejercer funciones de tipo administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación y de prestación de

otros servicios determinados por la Constitución y las leyes (art. 298). Asimismo, introduce la elección popular de gobernadores (art. 152 y 303) y le atribuye una dimensión electoral como circunscripción para la elección de representantes a la Cámara como Gobernadores (art. 176). Por otra parte, define el marco de acción tanto para los gobernadores (art. 305) como para las asambleas departamentales como órgano colegiado con actividades legislativas (art. 300).

En términos de las dinámicas electorales, y en particular en torno a la elección de Gobernadores, los departamentos constituyen distritos uninominales, en otras palabras, la magnitud distrital es igual a uno (1); el proceso de conversión de votos al cargo de elección popular de Gobernador se produce por mayoría simple (Wills-Otero, 2009). Si se observa la evolución del número de partidos presente en las elecciones a las Gobernaciones de Colombia (Gráfica 1), las dinámicas de competencia interpartidarias dan cuenta del paso de un sistema unipartidista entre 1992 y 2000, asociado a la herencia histórica de la hegemonía política de los partidos tradicionales: el Partido Liberal Colombiano (PLC) y el Partido Conservador Colombiano (PCC), arraigados territorialmente, a un sistema con tendencias a un pluralismo limitado a partir del 2003, como sistema de dos partidos y medio, o en su efecto, alrededor de tres competidores (Lijphart, 2012; Sartori, 2012). Aunado a lo anterior, si se considera el constante aumento en el Número Efectivo de Partidos (NEP)<sup>3</sup> y teniendo en cuenta el valor de magnitud de uno, se advierte una evolución que desborda el postulado de que los sistemas electorales de mayoría simple tienden a producir sistemas bipartidistas (Duverger, 2012). Lo que demuestra que este tipo de sistema es también compatible con niveles considerablemente altos de fragmentación electoral (Golosov, 2015; Ziegfeld, 2013). El presente trabajo constituye una prueba empírica de que este postulado no se comprueba, necesariamente, en el ámbito subnacional del caso colombiano<sup>4</sup> y de que dicha

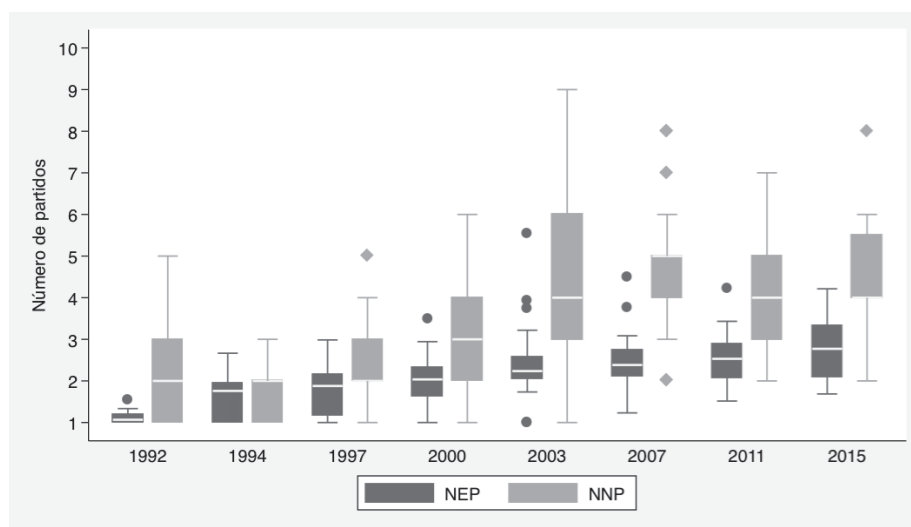
---

3. Número de partidos ponderado por su peso electoral (Laakso y Taagepera, 1979). Este valor permite aproximarse al número real de etiquetas políticas con altas probabilidades de llevarse el cargo durante una jornada electoral.

4. Ver Milanese y Jaramillo (2015) y Milanese *et al.* (2014) para un análisis a nivel municipal.

fragmentación es el reflejo de un sistema de partidos poco estructurado y polarizado política y electoralmente (Sartori, 1985).

Gráfica 1 – Evolución del Número Efectivo de Partidos (NEP) y el Número Nominal de Partidos (NNP) para cada uno de los departamentos entre 1992 y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2015) de la Universidad de los Andes.

La Gráfica 1 pone de manifiesto que mientras la evolución del Número Nominal de Partidos (NNP)<sup>5</sup> deja en evidencia dos tendencias diferentes, cuyo punto de ruptura se encuentra en las elecciones de 2003, mientras que del NEP se evidencia una sola tendencia a lo largo de las ocho jornadas electorales.

Parte de la explicación de esta evolución tiene que ver con la reducción de los apoyos electorales a los partidos tradicionales y con el peso que han ido ganando los nuevos partidos (Losada y Liendo, 2015) y las llamadas terceras fuerzas (Pizarro, 1997) en el sistema de partidos colombiano, así como con el éxito de las candidaturas independientes y, más recientemente, la entrada de la figura de la coalición electoral. Por otro lado, también tiene que ver

5. Número total de opciones políticas en competencia electoral.

con el impacto del conflicto armado colombiano en los procesos político-electorales (García-Sánchez, 2007, 2016) y la emergencia de prácticas menos democráticas a nivel subnacional (Pino, 2013, 2017) afín de los intereses de actores locales y regionales (Duncan, 2009) decantado en procesos de segmentación y polarización de las fuerzas políticas dentro de cada departamento, resultando en la formación de diversos tipos de perfiles dirigenciales y estructuras partidarias (Milanese *et al.*, 2016).

### **Aproximaciones al fenómeno de la fragmentación electoral**

En sistemas políticos en que sus gobernantes son electos por votación popular, los resultados electorales son valorados no solo para la clase política y la sociedad civil en general, sino también para la comunidad de politólogos, ya que constituyen una forma de estudiar las trayectorias de los patrones de competencia electoral (Pedersen, 1979). De igual manera, brindan información acerca de los tipos de candidaturas y organizaciones partidistas a tener en cuenta en un ejercicio de aproximación a las dinámicas electorales (Cruz, 2016). En este sentido, toda variación puede ser reflejo de transformaciones en el sistema de partidos; luego, se espera que cambios en el número de etiquetas partidarias impacten igualmente en los resultados de la contienda electoral. Ahora, si se parte de considerar que fluctuaciones en el número efectivo de partidos expresan inestabilidad en el sistema político (Laakso y Taagepera, 1979), analizar qué factores lo propician se convierte en un insumo relevante para entender sus orígenes.

La estabilidad del sistema de partidos, en términos de la competencia partidista, ha sido una inquietud presente en la literatura. Scott Mainwaring (1999) sostiene que la fragmentación está directamente relacionada con la estabilidad del sistema en que rige la regla: a mayor fragmentación mayor inestabilidad, dejando en evidencia, a su vez, problemas de coordinación al interior de las agrupaciones políticas (Borz y De Miguel, 2017), altos costos de transacción en términos de gobernabilidad y una mayor incertidumbre respecto a la predictibilidad de los resultados, debido a que se reducen las barreras de entrada para competir por el poder político. Por lo tanto, considerar el número de partidos es un indicador, «aunque solo sea de modo aproximado, [de] la medida en

que el poder político está fragmentado o no-fragmentado, disperso o concentrado» (Sartori, 2012, 159), es decir, del conjunto de fuerzas políticas en interacción y competencia por un cargo de elección popular, y cuantos más sean, más fragmentado será el sistema (Kwak y Janda, 2010).

Este trabajo considera una serie de variables agrupadas según tres dimensiones (ver Tabla 1). La primera de ellas considera el vínculo entre sociedad y partidos políticos. Este foco indaga la relación entre la composición sociodemográfica de cada departamento y la existencia de comportamientos electorales particulares. Por otro lado, la segunda dimensión considera el vínculo entre el sistema de partidos y las organizaciones partidistas mismas a la luz de tres indicadores asociados a la institucionalización de la competencia partidaria. Finalmente, la tercera dimensión considera una suerte de vínculo entre las tradiciones políticas colombianas y sociedad, y sus transformaciones a lo largo del tiempo que se mantiene este vínculo.

Tabla 1 – Dimensiones y variables para el análisis

DIMENSIONES	VARIABLES
I Composición sociodemográfica	Tasa de ruralidad.
II Institucionalización del sistema de partidos	Nacionalización del Sistema de partidos.
	Volatilidad electoral.
	Competitividad electoral
III Arraigado a los partidos tradicionales	Victoria electoral del Partido Liberal Colombiano
	Victoria electoral del Partido Conservador Colombiano.

Fuente: Elaboración propia (2017).

La primera dimensión parte de tomar el acto de votar como la expresión de diversos factores, recurriendo a la identificación de características sociales como detonadoras de patrones particulares en los comportamientos electorales individuales (Lazarsfeld *et al.*, 1948). Suponiendo que estas características sean ampliamente distinguibles en la sociedad, se esperaría que la configuración de un sistema de partidos refleje, consecuentemente, gran parte de estas rupturas identitarias. De esta forma, cada distrito detentaría características sociales particulares, ciertamente rastreables en

las divisiones socioculturales alineadas según credo religioso, filiación étnica o de clase, rupturas lingüísticas o regionales, entre otras (Lipset y Rokkan, 2014). Esta caracterización se convierte en un importante elemento, no solo en cuanto a los temas que representan los partidos en el ámbito de la política, sino también en relación a los vínculos que logran establecer con la sociedad a lo largo del tiempo.

La arena político-electoral rural ha sido históricamente asociada con la existencia de «caciques» locales, también llamados «gamonales», actores políticos que establecen relaciones de patronazgo con la población aledaña y ejercen control político sobre esta. Así, mientras más rural sea un departamento, más probable será un fortín electoral de algún sector político particular, por lo tanto, el nivel de competencia electoral tiende a ser menor (Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga, 2007; Rodríguez-Raga, 2006). Consecuentemente, a diferencia del votante urbano, el elector rural tiende a ser más predecible y menos independiente de las viejas lealtades partidarias, por lo tanto, no sorprende que en zonas rurales haya mayor recurrencia a que los electores voten por el mismo partido (Pinzón de Lewin y Röthlisberger, 2011). Este fenómeno se conoce como voto “amarrado” (Dávila y Corredor, 2011), e indica una secuencia significativa de dominio político por un partido respecto a una territorialidad. En consecuencia, se esperaría que:

H1. La Tasa de Ruralidad (TR) de los departamentos está relacionada de manera negativa con la Fragmentación del sistema de partidos.

La segunda dimensión estima la inclusión de indicadores sobre las dinámicas de competencia interpartidaria que persiguen el propósito de valorar en qué medida se encuentra institucionalizado un sistema de partidos, siendo esta una de las formas más recurrentes de aproximarse al grado de estabilidad del mismo. Un sistema de competencia partidista institucionalizado está asociado a un conjunto de interacciones tanto normadas y pautadas, como regulares y relativamente uniformes, y que a su vez implica el conocimiento y cierta continuidad de los principales componentes que conforman el sistema (Mainwaring y Scully 1995, 65; Mainwaring y Torcal, 2005, 145), permitiendo el desarrollo expectativas, comportamientos y conductas sustentadas bajo la premisa de que las dinámicas de

dicho sistema perduraran en el tiempo, o que al menos se vislumbran como previsibles en el futuro más inmediato (Torcal, 2015).

Para esta aproximación se tomarán indicadores de institucionalización como el de nacionalización del sistema de partidos, volatilidad y competitividad electoral, no solo por haberse consolidado en este campo de estudio como una métrica base para aproximarse a los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos, sino también por mostrar un registro de estas variables para este nivel carente de estudios sistemáticos. Por otro lado, para evitar confusiones, vale la pena aclarar que el concepto de nacionalización arrastra con la apariencia de tratar un asunto concerniente al ámbito nacional. Nada más alejado de la realidad en el marco de este estudio, en que el concepto de nacionalización podría ser perfectamente reemplazable por uno como departamentalización.

La relación entre la institucionalización y la fragmentación de los sistemas de partidos se ilustrará con el siguiente ejemplo hipotético, el cual supone dos situaciones, ciertamente, antagónicas. Primero, una distribución de votos ciertamente idéntica por partido en cada distrito, sería el escenario de un sistema de partidos altamente nacionalizados ( $PSNS \approx 1$ ); si este fuera el caso, se esperaría que el número efectivo de partidos en cada distrito se igualara al del sistema en su conjunto<sup>6</sup>. Segundo, si los mismos distritos registraran variaciones en los apoyos, aunque sostuvieran una misma proporción de votos a la situación anterior, el escenario sería de un sistema de partidos desnacionalizados ( $PSNS \approx 0$ ), en que un número de partidos con un fuerte arraigo a nivel local, termina influyendo en el aumento del número de partidos del sistema. En esta situación, los niveles de nacionalización del sistema se encuentran inversamente relacionados con el número efectivo de partidos (Golosov, 2015). Si este fuera el caso, una segunda hipótesis indicaría que:

H2. La Nacionalización del Sistema de Partidos (PSNS) está negativamente relacionada con la Fragmentación del Sistema de Partidos.

---

6. Siguiendo la lógica de la medición de la nacionalización, para el caso de este estudio, los distritos equivalen a los municipios, y varios de ellos configuran un sistema departamental de partidos.



A simple vista, la constante emergencia, fusión y escisión de fuerzas políticas puede leerse como evidencia de un sistema político dinámico; no obstante, se mueve sobre una delgada línea que distingue un sistema estructurado de uno desestructurado, uno estable de otro inestable. Para entrar a discernir entre estos dos polos opuestos, habría que considerar cuál es el modo de alternancia de los gobiernos, qué tan estables y consistentes son las opciones de gobierno, y qué actores son los que acceden a gobernar fácticamente (Mair, 2017).

El presente estudio toma la consistencia de los actores en competencia como un importante indicador de las dinámicas que influyen en el constante aumento de la fragmentación del sistema de partidos. Por ello, y en línea con Pedersen (1979), la evidencia de un mayor número de partidos que compitan por un cargo en un mismo espacio, a mediano y largo plazo, tenderá a difuminar las diferencias entre las etiquetas políticas. Esto conllevaría un escenario menos predecible e inestable con mayores posibilidades de transferencia de los apoyos electorales entre partidos, y entre comicios. Considerando lo anterior, queda en manifiesto la existencia de una relación directa entre la volatilidad electoral y el número de partidos en un mismo sistema (Pedersen, 1979). Siendo así, la tercera hipótesis plantea que:

H3. La Volatilidad Electoral (IVE) está positivamente relacionada con los niveles de Fragmentación del Sistema de Partidos.

Un alto grado de incertidumbre electoral, puede conducir a un escenario en que se empleen maniobras antidemocráticas en la competencia interpartidaria, lo que en general tendría un impacto significativo sobre los niveles de integridad electoral (Norris, 2013), lo que puede verse asociado con los niveles de competitividad electoral. Así, un sistema de partidos será más competitivo en la medida en que dos o más partidos obtengan proporciones de votos «cercanas» entre sí (Cruz, 2016), y que quien gane lo haga con un bajo margen de victoria sobre los demás competidores (Sartori, 2012). Un sistema de partidos como este puede verse como virtuoso desde una perspectiva de la participación política en un régimen democrático que se encuentre en un proceso de transformación de apertura democrática; no obstante, desde la perspectiva de un sistema político con una incuestionable prolongada tradición democrática y

electoral, un escenario como el anterior puede considerarse como el reflejo de la falta de arraigo entre la sociedad con las organizaciones partidistas, lo que puede decantar por un sistema personalista.

En este sentido, un escenario competitivo propiciaría mayores probabilidades de renovación partidaria en el ejercicio del poder político, al igual que un sistema de distritos uninominales propendería a menores probabilidades de formación de lealtades partidarias (Cox, 2015), lo que, electoralmente, se traduciría en una tendencia a la reducción del número de votos para llevarse el cargo público, generando incentivos para la presentación de candidatos como producto del cálculo estratégico de las etiquetas partidarias para tener éxito en la contienda electoral al desafiar la estabilidad del sistema de partidos. En este sentido, una nueva hipótesis partiría por considerar que:

H4. Los niveles de Competitividad Electoral (COMP), en términos del margen de victoria, están negativamente relacionados con la Fragmentación del sistema de partidos.

Por último, la tercera dimensión apunta a trazar un vínculo entre la historia política y el ejercicio electoral de Colombia con tal de advertir cambios o continuidades en la tradición política que ha estado por mucho tiempo fuertemente arraigada a los partidos Liberal y Conservador. En *Pueblos, regiones y partidos*, Patricia Pinzón de Lewin (1989) construye perfiles políticos de los departamentos, intendencias y comisarías, según su inclinación partidista para el periodo de tiempo 1930-1988, y encuentra un fuerte arraigo partidario inalterado en al menos el 30 % de los casos a lo largo de su estudio. En esta misma línea, Gutiérrez Sanín (2001, 2003), al estudiar la evolución de la configuración partidaria colombiana, encuentra que entre 1970 y 1998 la persistencia del dominio de un solo partido en al menos el 20 % de los casos. Esto revela un escenario político de pervivencia de la herencia del bipartidismo tradicional durante las primeras experiencias electorales de la década posterior a la Constitución Política de 1991. El costo de la hegemonía política de los partidos tradicionales a lo largo del siglo XX, consistió en niveles de competencia electoral ciertamente restringidos (Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga, 2007). Por lo tanto, una hipótesis que tenga en consideración el legado bipartidista indicaría que:

H5. La persistencia del bipartidismo, en términos del éxito electoral de uno de partidos tradicionales (PLC o PCC) está negativamente asociada con los niveles de Fragmentación del sistema de partidos.

## Datos y métodos

En consonancia con lo presentado hasta el momento, este trabajo tomará datos a nivel departamental para cada una de las variables que se entienden como explicativas de los niveles de fragmentación del sistema de partidos (variable dependiente) en torno a la elección de gobernadores. Se propone llevar a cabo un modelo de regresión de panel, la cual es sensible a las diferencias temporales (cada jornada electoral) de cada una de las variables independientes. La unidad de análisis será cada una de las divisiones políticas que demarcan a los departamentos. De esta manera, se espera dar con una relación de mayor fiabilidad en el mediano y largo plazo, en la medida en que los factores considerados revelen una relación, estadísticamente significativa, con la variable dependiente a lo largo del periodo determinado.

A continuación, en la Tabla 2, se presenta la fuente de información de las variables; luego, se procede a describir las variables en el orden de presentación de las hipótesis referidas en la sección previa, comenzando con la variable dependiente, para luego pasar a las variables independientes y de control, continuas y dicotómicas.<sup>7</sup>

Tabla 2 – Variables Dependientes (VD), Independientes (VI) y de control (VC)

	<i>Variable</i>	<i>Fuente</i>	<i>Datos</i>
VD	NEP.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)
VII	TR.	Cálculo propio	DANE (2015)
	PSNS.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)
VI2	VE.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)
	COMP.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)

[continua na próxima página]

7. Consultar la descripción operacional de las variables, así como las estadísticas descriptivas en Anexos 1 y 2, respectivamente.

	Variable	Fuente	Datos
VI3	PLC.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)
	PCC.	Cálculo propio	CEDE (2015) y RNEC (2015)
	GUE.		CEDE (2017)
VC1	AUC.		CEDE (2017)
	DISP.	Cálculo propio	CEDE (2017)
VC2	REF_03.		Acto Legislativo I de 2003
	REF_09.		Acto Legislativo I de 2009

Fuente: Elaboración propia (2017).

La variable dependiente, fragmentación del sistema de partidos, se mirará a partir del *Número Efectivo de Partidos* (NEP) – VD propuesto por Laakso y Taagepera (1979). Esta variable resulta del número de opciones políticas ponderado por su peso electoral; esta variable toma 1 como valor mínimo y puede extenderse, teóricamente, hasta al número total de actores en competencia electoral (Laakso y Taagepera, 1979; Ocaña y Oñate, 1999).

Las variaciones en el NEP indican cambios en la distribución de votos entre partidos; así, el aumento es el reflejo de la existencia de una mayor oferta electoral<sup>8</sup>, lo que tiende a desdibujar sus fronteras identitarias e ideológicas, convirtiéndolas en alternativas similares con programas políticos, levemente diferentes (Crisp *et al.*, 2015). En este escenario, los votantes pueden fácilmente cambiar sus preferencias electorales sin que esto se traduzca en un sacrificio político (Perdersen, 1979).

La primera variable explicativa, la *Tasa de Ruralidad* (TR) – V11, indaga la relación de la configuración *sociodemográfica* de los departamentos colombianos, y muestra la proporción de la población que vive fuera de las cabeceras sobre el total de cada departamento (Colombia, 2013, 2015, [20??]; Estrada Arbeláez y Durán Gil, 2015). Esta variable es sensible a diferentes factores que influyen, directa e indirectamente, en esta relación y que pueden asociarse, por un lado, a los flujos migratorios de la población hacia las ciudades o de retorno al campo, y por otro, a las variaciones en las tasas de natalidad y mortalidad.

8. Por oferta electoral se entenderá la cantidad de candidaturas que se presentan en una elección y que compiten por un cargo de elección popular dentro de una circunscripción en particular (Reynoso, 2011a, 2011b).

Las siguientes variables conforman un grupo, a las cuales usualmente se recurre por su asociación con los niveles de *institucionalización* del sistema departamental de partidos. La primera de ellas consiste en la medición del *Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos* (PSNS) – V21 para establecer la distribución de los apoyos electorales en un territorio de competencia determinado, en este caso los departamentos. Este es un indicador de dispersión del voto y se ha consolidado como un instrumento que mide el grado de homogeneidad de los resultados electorales en un distrito electoral (Caramani, 2004; Dosek, 2015; Kasuya y Moenius, 2008). De esta forma, un partido político nacionalizado es aquel que presenta altos niveles de homogeneidad en la distribución del voto por etiqueta política (Batlle y Puyana, 2011; Bochsler, 2010; Jones y Mainwaring, 2003), es decir, que alcanza valores similares de votos en cada una de las circunscripciones. El caso contrario, indica un apoyo electoral altamente concentrado en unas pocas circunscripciones, y en las demás un apoyo casi inexistente. Ahora, aunque este indicador no muestre en qué lugares se concentran los apoyos electorales, sí podría configurar un primer paso para hallar dichas concentraciones. El cálculo de esta variable parte de los niveles de nacionalización ponderado de los partidos políticos (PNSw por sus siglas en inglés) de Bochsler (2010)<sup>9</sup>; posteriormente, estos valores se retoman para calcular el PSNS (por sus siglas en inglés).

Por otra parte, se recurre al *Índice de Volatilidad Electoral* (VE) – V32 de Pedersen (1979) para capturar el grado de afianzamiento de los partidos en la sociedad y la regularidad en la competencia electoral, vinculada con cambios en las preferencias de los votantes como en la oferta electoral producida por la proporción de votos asociada con la entrada o salida de partidos entre jornadas electorales consecutivas (Crisp *et al.*, 2015). Así, «donde los partidos tienen un débil afianzamiento en la sociedad, muchos votantes pueden cambiar su voto de una elección a la siguiente» (Mainwaring y Torcal, 2005, 146). El índice se obtiene dividiendo por dos el valor que resulta de la suma de los cambios netos del porcentaje de votos por cada partido entre una elección y la precedente (Mainwaring y Scully, 1995).

---

9. Para su cálculo se recurrió a la macro para Excel que comparte, abiertamente, Daniel Bochsler en su página personal (<http://www.bochsler.eu/pns>).

Seguidamente, el concepto de competencia que presenta el *Índice de Competitividad Electoral* (COMP) – V33 presupone cierto nivel de lucha por el acceso al poder político (Sánchez Ramos, 2006), lo cual queda en evidencia en el margen de victoria entre el candidato ganador y el candidato que obtuvo el segundo lugar, principal fuerza opositora. De esta forma se mide el nivel de proximidad, o cercanía, entre estas dos fuerzas políticas (Cruz, 2016; Gray, 1976; Haime, 2017), y se establecen los márgenes de competitividad, lo que, a su vez, se asocia con grados de incertidumbre electoral respecto a la predictibilidad sobre los resultados.

Un tercer grupo de variables busca desentrañar la existencia de una suerte de patrón de dependencia (*path dependence*) histórico-electoral de los departamentos, en términos de su afinidad partidaria con alguna de las dos etiquetas políticas asociadas al *bipartidismo tradicional colombiano*. Aquí se busca establecer si el candidato electo al cargo de Gobernador corresponde a uno de los candidatos de los partidos tradicionales, ya sea del *Partido Liberal Colombiano* (PLC) – V31 o del *Partido Conservador Colombiano* (PCC) – V32. Esta perspectiva presupone que la elección de una alternativa diferente a los partidos tradicionales da cuenta de cierto grado de desarraigo de la población respecto a los partidos Liberal y Conservador, y a los ideales políticos que promueven.

Las variables de control se agrupan en dos tipos, unas en relación con el *conflicto armado colombiano* y otras en relación con los *cambios institucionales* vinculados, principalmente, con el sistema electoral. Respecto a la primera, el grado de soberanía ejercido por un actor armado sobre un territorio se encuentra vinculado a los niveles de violencia contra la población civil (Kalyvas, 2001). Si bien trabajos como los de García Sánchez (2007, 2016), Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007), Hoyos Gómez (2009) y Losada (2006) muestran que los actores del conflicto armado tienen un impacto limitado territorialmente (Basset, 2015), siendo los municipios su principal objetivo (Gutiérrez Sanín, 2001), en que han logrado influenciar los procesos político-electorales proporcionando incentivos selectivos a las etiquetas políticas, ya sea para disuadirlas de presentar candidatos, favorecer la candidatura de otros, incrementar el abstencionismo (Restrepo Riaza, 1997), boicotear las elecciones (Alonso Espinal, 1997), recurrir al desplazamiento en aras de modificar la composición poblacional-electoral

(Steele, 2011), o proveer bienes públicos como estrategia para obtener obediencia y control territorial de las preferencias e inclinaciones políticas de los ciudadanos a largo plazo (Moreno León, 2017).

En este sentido, este estudio toma el número *Total de ataques contra la población civil* por departamento para aproximarse a tres posibles escenarios, dependiendo del actor que efectúe este tipo de ataques. Por un lado, estos actos pueden ser perpetrados por las *Guerrillas* (GUE) – VC11<sup>10</sup>, los *Paramilitares* (AUC) – VC12, y un tercer escenario de *Disputa* – VC13, en que se registran ataques tanto de las guerrillas como de los paramilitares a nivel de departamento.

El segundo grupo de variables de control consiste en dos variables dicotómicas asociadas con cambios institucionales en el sistema electoral. Las reformas políticas pueden revelar si efectivamente hay una relación con las intenciones de dar solución a efectos no deseados del sistema electoral colombiano, principalmente, los altos valores de fragmentación del sistema de partidos, un bajo grado de institucionalización de los partidos políticos, y lo relacionado con la financiación de las campañas políticas (Batlle y Puyana, 2013). Para el periodo de estudio se registran dos reformas constitucionales que tienen incidencia en el sistema de partidos nacional: 2003 (*REF\_03*) y 2009 (*REF\_09*) (VC2<sub>1</sub> y VC2<sub>2</sub>, respectivamente).

La metodología implementada en este trabajo parte por considerar la capacidad de las dinámicas sociales de contener una gran variedad de interacciones de diferentes tipos de factores que se sobrepone temporal, espacial y contextualmente; por eso, los fenómenos sociales pueden considerarse multidimensionales. Una técnica sensible para atrapar esta superposición de factores es la de datos de panel que considera la confluencia de estos en una dimensión temporal y una transversal (Gil-García y Puron-Cid, 2014). En otras palabras, «los datos de panel proporcionan información de individuos en distintos momentos» (Ramoni-Perazzi y Orlandoni-Merli, 2013, 126), y dan cuenta del conjunto de datos en el tiempo de forma independiente (Labra y Torrecillas, 2014), considerando así sus efectos individuales.

---

10. Variable constituida por la sumatoria del *Total de ataques contra la sociedad civil* de los grupos insurgentes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Considerando lo anterior, este estudio revisa los resultados electorales que registra la experiencia de la elección popular de Gobernadores de los 32 departamentos colombianos (unidad territorial de análisis), en un lapso de tiempo que se inicia en 1992 y termina con las pasadas elecciones regionales del 2015, para un total de ocho jornadas electorales típicas, para un total de 256 observaciones. Además, como cada departamento constituye un sistema político relativamente autónomo e independiente, es posible que los procesos y dinámicas políticas se circunscriban a un solo departamento, sin afectar a las unidades circundantes *per se*. Por este motivo, se asume que las variables independientes impactan la dependiente al interior de cada individuo (*within effect*), *ceteris paribus* todas las demás características específicas de cada departamento. Con la implementación del instrumento metodológico para el análisis estadístico Stata, se busca establecer el grado de significancia de los efectos individuales de cada departamento asociando en cada observación una variable transversal y su correspondiente variación temporal.

### **Factores que afectan la fragmentación del sistema de partidos**

Teniendo en cuenta, primero, que el test F de efectos individuales igual a 0.000 indica rechazo de la hipótesis nula sobre la paridad de los efectos individuales, justifica la consideración de los efectos individuales a partir de un modelo de panel, antes que uno de regresión lineal de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS por sus siglas en inglés). Segundo, que un Rho de 65,13 % indica la proporción de los efectos conjuntos que se deben a los efectos individuales. Y, tercero, en el test de especificación de Hausman, un valor p de  $\chi^2$  igual a 0.0013 (menor que 0.05) a un 95% de confianza permite rechazar la hipótesis nula que indica ineficiencia de los estimadores de ambos tipos de efectos, por lo tanto, se utilizará el modelo de datos de panel que asume los efectos fijos de las estimaciones.

La *Tabla 3* presenta los resultados del análisis y pone a prueba las hipótesis presentadas anteriormente, relacionadas con los determinantes de la fragmentación del subsistema de partidos en torno a las elecciones a las Gobernaciones de Colombia entre 1992 y 2015. Como puede observarse en la tabla, todas las variables



exploratorias ejercen una influencia estadísticamente significativa sobre los niveles de fragmentación del sistema de partidos, aunque con diferencias entre sí. Así mismo, un  $R^2$  de los efectos individuales al interior de cada departamento (*within effect*) de 0,5367 sugiere una fuerte capacidad explicativa del modelo.

Tabla 3 – Datos de panel efectos fijos: estimaciones del modelo

VARIABLES INDEPENDIENTES		VARIABLE DEPENDIENTE	
		NEP Número efectivo de partidos	
		(1)	(2)
Lag_NEP	I nivel de retardo de la dependiente		0,229** (0,076)
TR	Tasa de ruralidad	-4,277** (1,651)	-2,173 (1,557)
PSNS	Nacionalización del sistema de partidos	1,455*** (0,379)	1,492*** (0,388)
VE	Volatilidad electoral	0,728*** (0,153)	0,454*** (0,136)
COMP	Competitividad electoral	-0,458* (0,204)	-0,382* (0,195)
PLC	Partido Liberal Colombiano	-0,614*** (0,180)	-0,640*** (0,169)
PCC	Partido Conservador Colombiano	-0,357* (0,209)	-0,400* (0,218)
GUE	Guerrillas (sólo FARC y ELN)	0,005 (0,004)	0,003 (0,005)
PARA	Paramilitares (sólo AUC)	-0,120** (0,040)	-0,068 (0,108)
DISPUTA	GUE y AUC	0,003** (0,001)	0,002 (0,001)
REF_03	Reforma política de 2003	0,002 (0,135)	0,038 (0,149)
REF_09	Reforma política de 2009	0,186 (0,130)	0,064 (0,125)

[continua na próxima página]

VARIABLES INDEPENDIENTES		VARIABLE DEPENDIENTE NEP Número efectivo de partidos	
_CONS	Constante	2,399**(0,877)	1,288*(1,859)
		(1)	(2)
	R2		
	within	0,5367	0,5717

Fuente: Elaboración propia con datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2015), información poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015), y datos contextuales asociados al conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2017).

\*  $p < 0,05$  | \*\*  $p < 0,01$  | \*\*\*  $p < 0,001$  (prueba a una cola). Errores estándar robustos entre paréntesis.

En relación a los niveles de significancia del grupo de variables vinculadas con la institucionalización del sistema de partidos, como la nacionalización, la volatilidad electoral, así como la proporción de votos en la elección de un candidato del partido Liberal como Gobernador departamental, resultaron tener una relación estadísticamente significativa a 99 % de confianza en relación con los niveles de fragmentación. Por su parte, la variable sobre la caracterización rural de los departamentos, resultó significativa a un 95 % de confianza. Otras asociaciones significativas a 90 % de confianza sobre el número efectivo de partidos para cada departamento, se hallan en los niveles de competencia electoral y el éxito electoral de un candidato del partido Conservador. De las variables de control, las variables que recurren al total de ataques contra la población civil perpetrados en territorios con presencia de paramilitares, pero también donde estos rivalizan con las guerrillas, resultaron estadísticamente significativas a un 95 % de confianza; aunque, a juzgar por los coeficientes, su capacidad de influencia es comparativamente menor con relación a las otras variables ya mencionadas.

Considerando los signos de las estimaciones se advierte que las variables: tasa de ruralidad, competitividad electoral y las asociadas con el bipartidismo, confirmaron su relación negativa con la fragmentación del sistema de partidos. Mientras que la volatilidad electoral se confirmó en su relación directa con el número efectivo de partidos. Por otro lado, los niveles de nacionalización del sistema de partidos revelaron una asociación contraria a la sugerida

en la hipótesis, resultado contraintuitivo que debería ser motivo de estudio. Con relación a las variables de control, con la única excepción de la variable que considera el número de ataques contra la población civil efectuados por los paramilitares como único actor armado, las demás variables se encuentran directamente relacionadas con los niveles de fragmentación electoral.

Al incluir 1 nivel de retardo en la variable dependiente NEP (Lag\_NEP), como se observa en el modelo 2, los signos de las variables explicativas no varían, aun cuando la variable que indica la composición rural se retira del marco de lo estadísticamente significativo. Si bien esto ocurre, esta nueva variable es significativa al 5 %, lo que indica que las variaciones en el NEP se explican, en cierta medida, por el número de partidos en la competencia electoral inmediatamente anterior. Esto muestra una suerte de *path dependence* de los valores del número efectivo de partidos respecto a la jornada electoral inmediatamente anterior.

## Conclusiones

Este trabajo se propuso estudiar las dinámicas de la competencia electoral enfocándose en el subsistema de partidos departamental, en particular, el que se configura en torno a las elecciones de las 32 gobernaciones de Colombia, tomando como referencia el período de 1992 a 2015. Metodológicamente, se empleó un análisis de panel de efectos fijos para rastrear el impacto de las variables explicativas y estimar los grados de significancia de los efectos individuales y su variación temporal al interior de cada departamento.

Una de las preguntas guía indagaba acerca de las organizaciones políticas que conforman este subsistema de partidos. Sobre esto, antes que llenar de colores esta sección, se puede afirmar que en este subsistema de partidos se dan dos tipos de candidaturas: «los que cuentan con reconocimiento legal como tales, y los que no reciben el nombre de partido sino movimiento social o grupo significativo de ciudadanos» (Losada y Liendo, 2015, 45). Adicionalmente, en 2011 y 2015 entra la modalidad de coalición electoral como nueva estrategia para presentar candidatos, la cual tuvo éxito en 1 y 9 departamentos entre el 2011 y 2015, respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿qué puede decirse acerca de las dinámicas de competencia partidaria que se dibujan en torno a

estas elecciones? Por una parte, que no necesariamente se destacan por la falta de garantías para la participación política, sino por la diversidad en los tipos de candidaturas que se presentan, y por discontinuidad de aquellas que juegan un importante rol en cada contienda. Parte de esta dinámica intermitente se ve reflejada en el constante aumento de los niveles de fragmentación electoral, lo que deja en entredicho la existencia de un sistema y de organizaciones electorales institucionalizadas y estables; al contrario, los resultados muestran un escenario electoral que tiende a generar, cada vez más, mayores niveles de incertidumbre electoral.

Por otra parte, este constante aumento de la fragmentación del sistema de partidos cuestiona el papel de los partidos en democracias como la colombiana. Si se persigue el objetivo de caminar hacia la consolidación de un sistema de partidos estructurado, estable e institucionalizado, en todos sus niveles por igual, hay que preguntarse si todos los tipos de candidaturas buscan, al mismo tiempo, *estructurar* la competencia electoral, *establecer* lazos de identificación simbólica, *formar y sostener* gobiernos, y *ejercer* la representación política (Schmitter, 1999). Sospecho que esta evolución de la fragmentación esté también asociada a la recurrencia al personalismo político en la arena electoral; no obstante, una futura investigación podría dar mayor luz en este sentido.

Respecto a los factores que no solo inciden en la variación del número efectivo de partidos, sino que permiten dibujar una línea que muestra una tendencia hacia la fragmentación electoral en este subsistema de partidos, se destacan las variables asociadas a la medición de los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos. Entre ellas, la relación directa que muestran los valores de la volatilidad electoral y la nacionalización del sistema. Esto indica que no solo la entrada o salida de competidores influye en estos valores, sino que la variación de los apoyos electorales de aquellas etiquetas que compiten se encuentra distribuidas homogéneamente, lo que daría indicio de que al menos el número efectivo de partidos fragmenta el sistema de manera nacionalizada. La competencia electoral se encuentra en dirección inversa a los niveles de fragmentación. Así, los bajos márgenes de victoria entre los dos candidatos más votados dan cuenta de un escenario político altamente competitivo y ciertamente fragmentado. En un principio, se podría decir que esta fragmentación no debería ser leída como

un vicio del sistema, sino como el reflejo de una coyuntura enmarcada por un cambio de la configuración política; no obstante, esta interpretación merece ser distinta cuando esta variación se vuelve recurrente en la contienda electoral. Aquí se podría hablar hasta de una suerte de divorcio de la sociedad civil con el mundo de la política, en particular en lo relativo a la elección de sus representantes. En parte, los significativamente altos niveles de abstención electoral están dando cuenta de ello.

Por su parte, las variables asociadas a la composición poblacional rural de los departamentos y teniendo en cuenta las veces que los partidos Liberal o Conservador han quedado electos como Gobernador, muestran una relación indirecta con la fragmentación electoral. Así, un aumento en estas variables genera una tendencia a la reducción del número efectivo de partidos. Aquí podría mencionarse que el vínculo político de la población en algunos departamentos, y entre ellos los que presentan una importante porción de población rural, con los partidos o facciones asociadas al bipartidismo tradicional sigue estando vigente en Colombia y constituye un factor reductor de los niveles de fragmentación del sistema.

Por último, las variables de control asociadas al conflicto armado indican un impacto significativo en los departamentos que se caracterizan por la presencia de grupos paramilitares y que se encuentran bajo disputa entre grupos guerrilleros y paramilitares. Las reformas institucionales que buscaron incidir en el sistema electoral para fortalecer las organizaciones políticas y establecer nuevas reglas para la competencia electoral, con tal de contener los valores de fragmentación del sistema, no parecen tener relación alguna entre sí, al menos a nivel departamental.

## Referencias

- ALONSO ESPINAL, M. (1997). Elecciones, territorios y conflictos. *Estudios Políticos*, n. 11, p. 135-144.
- ARAUJO MUÑOZ, G. (2009). *Comportamiento electoral de las fuerzas políticas en Colombia*. Una mirada transversal, 1991-2007. Bogotá: KAS-Colombia.
- BARRERO ESCOBAR, F. A. (ed.). (2016). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: KAS-Colombia.
- BASSET, Y. (2015). La participación electoral como forma de acción colectiva en el ámbito local en Colombia. En: BASSET, Y., et al. (coords.). *Procesos democráticos*

- en contextos de violencia: México y Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario; Universidad de Veracruz, p. 311-338.
- BATLLE, M. (2015). Competencia multinivel en el sistema de partidos colombiano: del bipartidismo tradicional al predominio de nuevos actores (1992-2011). En: FREIDENBERG, F.; SUÁREZ CAO, J. (eds.). *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, p. 93-124.
- BATLLE, M.; PUYANA, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, n. 74, p. 27-57.
- \_\_\_\_\_. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, n. 7, p. 73-88.
- BEDOYA MARULANDA, J. F.; SÁNCHEZ PARRA, A. M. (2017). Las reformas electorales y los niveles de nacionalización en sistemas subnacionales de partidos: Antioquia, Atlántico, Santander y Valle, 1997-2011. *Reflexión Política*, vol. 18, n. 36, p. 102-115.
- BOCHSLER, D. (2010). Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*, vol. 29, p. 155-168.
- BORZ, G.; DE MIGUEL, C. (2017). Organizational and ideological strategies for nationalization: Evidence from European parties. *British Journal of Political Science*, In Press.
- CARAMANI, D. (2004). *The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEDE – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (2015). *Bases de datos electorales*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Disponible en: [<https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/21/bases-de-datos-electorales>]. Consultado el 23 oct. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Panel conflicto y violencia*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Disponible en: [<https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/263/2/157/>]. Consultado el 23 oct. 2017.
- COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). *Ficha metodológica proyecciones de población y estudios demográficos (PPED)*. Disponible en: [[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha\\_Proyecciones\\_poblacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha_Proyecciones_poblacion.pdf)]. Consultado el 23 oct. 2017.
- \_\_\_\_\_. [20??]. *Atlas estadístico de Colombia*. Disponible en: [<http://sige.dane.gov.co/atlasestadistico>]. Consultado el 23 oct. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Proyecciones de población*. Bogotá D.C.: Dane. Disponible en: [<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>]. Consultado el 23 oct. 2017.

- COLOMBIA. Contaduría General de la Nación. (2016). *Categorías de los municipios, distritos y departamentos*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- COLOMBIA. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015). *Histórico de resultados electorales: 1998-2015*. Disponible en: [<http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados->]. Consultado el 23 oct. 2017.
- COX, G. W. (2015). Electoral rules, mobilization, and turnout. *Annual Review of Political Science*, vol. 18, n. 1, p. 49-68. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060414-035915>
- CRISP, B. F. *et al.* (2015). Comparación de distintos indicadores de consolidación de sistemas de partidos. En: TORCAL, M. (coord.). *Sistemas de partidos en América Latina*. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable. Barcelona: Anthropos, p. 43-77.
- CRUZ, F. (2016). Volatilidad y competitividad electoral en América Latina. Un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios. *Colección*, n. 26, p. 163-211.
- DÁVILA, A.; CORREDOR, A. M. (2011). Las elecciones del 26 de octubre de 1997 ¿cómo se reprodujeron los poderes local y regional? En: BOTERO, F. (comp.). *Partidos y elecciones en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, p. 323-355.
- DOSEK, T.; FREIDENBERG, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 4, n. 7, p. 161-178.
- DOSEK, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y gobierno*, vol. 22, n. 2, p. 347-390.
- DUNCAN, G. (2009). El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano. En: CAMACHO, A. *et al.* *A la sombra de la guerra*. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia. Bogotá: Cesó.
- DUVERGER, M. (2012). *Los partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ESTRADA ARBELÁEZ, L.; DURÁN GIL, C. A. (2015). *Estudio sobre las relaciones espaciales locales entre la pobreza multidimensional, la ruralidad y la capacidad institucional*. Bogotá D.C.: Candane. Disponible en: [[https://www.researchgate.net/publication/317721631\\_Estudio\\_sobre\\_las\\_relaciones\\_espaciales\\_locales\\_entre\\_la\\_pobreza\\_multidimensional\\_la\\_ruralidad\\_y\\_la\\_capacidad\\_institucional](https://www.researchgate.net/publication/317721631_Estudio_sobre_las_relaciones_espaciales_locales_entre_la_pobreza_multidimensional_la_ruralidad_y_la_capacidad_institucional)]. Consultado el 23 oct. 2017.
- GARCÍA SÁNCHEZ, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En: GÓMEZ, D. H. (ed.). *Entre la persistencia y el cambio*. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, p. 84-117.

- \_\_\_\_\_. (2016). Control territorial y decisión de voto en Colombia. Un enfoque multinivel. *Política y gobierno*, vol. 23, n. 1, p. 57-95.
- GIL-GARCÍA, J. R.; PURON-CID, G. (2014). Using panel data techniques for social science research: An illustrative case and some guidelines. *Ciencia Ergo-Sum*, vol. 21, n. 3, p. 203-216.
- GOLOSOV, G. (2015). Factors of party system fragmentation: a cross-national study. *Australian Journal of Political Science*, vol. 50, n. 1, p. 42-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10361146.2014.989811>
- GÓMEZ-ALBARELLO, J. G.; RODRÍGUEZ-RAGA, J. C. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: el caso del Senado colombiano. En: GÓMEZ, D. H. (ed.). *Entre la persistencia y el cambio*. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, p. 49-83.
- GRAY, V. (1976). A note on competition and turnout in the American States. *Journal of Politics* vol. 38, n. 1, p. 153-158.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F. (2001). ¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998). *América Latina Hoy*, vol. 27, p. 198-215.
- HAIME, A. (2017). What explains voter turnout in Latin America? Test of the effect of citizens' attitudes towards the electoral process. *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, n. 1, p. 69-93.
- HOYOS GÓMEZ, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, vol. 22, n. 65, p. 13-32.
- JONES, M.; MAINWARING, S. (2003). The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas. *Party Politics*, vol. 9, n. 2, p. 139-166.
- KALYVAS, S. (2001). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. *Análisis Político*, n. 42, p. 3-25.
- KASUYA, Y.; MOENIUS, J. (2008). The nationalization of party systems: conceptual issues and alternative district-focused measures. *Electoral Studies*, vol. 27, n. 1, p. 126-135.
- KWAK, J.-Y.; JANDA, K. (2010). Measuring party systems: revisiting competitiveness and volatility in parliamentary party systems. *The Korean Journal of Area Studies*, vol. 28, n. 2, p. 21-49.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). The "effective" number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, p. 3-28.



- LABRA, R.; TORRECILLAS, C. (2014). *Guía CERO para datos de panel*. Un enfoque práctico. UAM-Accenture Working Papers. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- LAZARSFELD, P. *et al.* (1948). *The people's choice*. How the voter makes up his mind in a presidential campaign. Nueva York: Columbia University Press.
- LIJPHART, A. (2012). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (2014). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En: BATLLE, A. (coord.). *Diez textos básicos de la ciencia política*. Barcelona: Ariel, p. 231-273.
- LOSADA, R. (2006). Implicaciones electorales de la reinserción política de las auto-defensas en Colombia. *Papel Político*, vol. 11, n. 1, p. 11-45.
- LOSADA, R.; LIENDO, N. (2015). El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano, 1986-2010. *Papel Político*, vol. 20, n. 1, p. 35-62.
- MAINWARING, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, vol. 17, n. 1-2, p. 63-101.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, vol. 41, p. 141-173.
- MAIR, P. (2017). La comparación de los sistemas de partidos. En: CASAL BÉRTOA, F.; SCHERLIS, G. (comps.). *Partidos, sistemas de partidos y democracias: la obra esencial de Peter Mair*. Buenos Aires: Eudeba, p. 185-210.
- MILANESE, J. P.; JARAMILLO, L. E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, vol. 84, n. 2, p. 43-70. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02>
- MILANESE, J. P. *et al.* (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n. 1, p. 63-89.
- MILANESE, J. P. *et al.* (2014). Patrones de competencia intrapartidaria en los partidos colombianos. Análisis del caso de la región suroccidental. En: International Congress of The Latin American Studies Association, 32. Chicago: LASA.
- MORENO LEÓN, C. E. (2017). Chronicle of survival foretold: How protest behavior against armed actors influenced violence in the Colombian civil war. *Latin American Politics and Society*. In press.

- NORRIS, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, vol. 32, n. 4, p. 563-575. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>
- OCAÑA, F.; OÑATE, P. (1999). *Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo*. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 86, p. 233-245.
- PEDERSEN, M. N. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, vol. 7, n. 1, p. 1-26.
- PINO, J. P. (2013). *Régimen y territorio. Trayectorias de desarrollo del régimen político a nivel subnacional en Colombia 1988-2011*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- \_\_\_\_\_. (2017). Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional*, n. 91, p. 215-242. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- PINZÓN DE LEWIN, P. (1989). *Pueblos, regiones y partidos: "la regionalización electoral" atlas electoral colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- PINZÓN DE LEWIN, P.; RÖTHLISBERGER, D. (2011). La participación electoral en 1990 ¿Un nuevo tipo de votante? En: BOTERO, F. (comp.). *Partidos y elecciones en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, p. 255-288.
- PIZARRO, E. (1997). ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy. *Análisis político*, n. 31, p. 85-108.
- RAMONI-PERAZZI, J.; ORLANDONI-MERLI, G. (2013). Modelos de regresión de datos panes y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales. *Telos*, vol. 15, n. 1, p. 119-127.
- RESTREPO RIAZA, W. (1997). Elecciones, sistema político y conflicto armado. *Estudios Políticos*, n. 11, p. 145-153.
- REYNOSO, D. (2011a). *La estrategia dominante: Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Argentina: Teseo.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Aprendiendo a competir: Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y gobierno*, vol. 18, n. 1, p. 3-38.
- RODRÍGUEZ-RAGA, J. C. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En: HOSKIN, G.; GARCÍA SÁNCHEZ, M. (comps.). *La reforma política de 2003. ¿Salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Ediciones Uniandes; KAS-Colombia, p. 161-189.
- SÁNCHEZ RAMOS, M. Á. (2006). Niveles de competitividad electoral, el caso de los estados de México y Morelos. *Espacios Públicos*, vol. 9, n. 17, p. 58-103.
- SARTORI, G. (1985). La influencia de los sistemas electorales. *Estudios Públicos*, n. 17, p. 5-36.

- \_\_\_\_\_. (2012). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- SCHMITTER, P. (1999). Critical reflections on the “functions” of political parties and their performance in neo-democracies. En: MERKEL, W.; BUSCH, A. (eds.). *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, p. 475-495.
- SNYDER, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n. 1, p. 93-110.
- STEELE, A. (2011). Electing displacement: Political cleansing in Apartadó, Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, n. 3, p. 423-445.
- TORCAL, M. (2015). Institucionalización de sistemas de partidos. Conceptos, medición, proceso y consecuencias. En: \_\_\_\_\_. (coord.). *Sistemas de partidos en América Latina*. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable. Barcelona: Anthropos, p. 7-18.
- WILLS-OTERO, L. (2009). El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos. En: BOTERO, F. (comp.). *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- ZIEGFELD, A. (2013). Are higher-magnitude electoral districts always better for small parties? *Electoral Studies*, vol. 32, n. 1, p. 63-77. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.08.001>

## Anexos

### Anexo I – Descripción operacional de las variables

- *Número Efectivo de Partidos* (NEP). Ponderación del número de opciones políticas por peso electoral. Toma valores naturales con 1 como dato mínimo.
- *Tasa de Ruralidad* (TR). Proporción de la población que vive fuera de las cabeceras. Se mide con una escala de 0 a 1, entre más cercano a 1, mayor población rural, o a 0 para el caso contrario.
- *Índice de nacionalización del sistema de partidos* (PSNS). Distribución de los apoyos electorales a lo largo de un territorio. Se mide con una escala de 0 a 1, entre más cercano a 1, más nacionalizado el sistema de partidos, o a 0 para el caso contrario.
- *Índice de Volatilidad Electoral* (VE). Variación de los apoyos electorales por una opción entre dos jornadas electorales. Esta variable se mide con una escala de 0 a 1, entre más cercano a 1, más alta la volatilidad del sistema, o a 0 para el caso contrario.
- *Índice de competitividad electoral* (COMP). Margen de victoria entre el candidato ganador y el segundo más votado. Se mide con una escala de 0 a 1, entre más cercano a 1, mayor el margen de victoria, o a 0 para el caso contrario.
- *Partido Liberal Colombiano* (PLC). Proporción de votos del candidato electo de este partido.
- *Partido Conservador Colombiano* (PCC). Proporción de votos del candidato electo de este partido.
- *Guerrillas* (GUE). Número total de ataques contra la población civil perpetrados por las FARC y ELN.
- *Paramilitares* (AUC). Número total de ataques contra la población civil perpetrados por los Paramilitares.
- *Disputa* (DISP). Número total de ataques contra la población civil perpetrados por las Guerrillas (GUE) y Paramilitares (AUC).
- *Reforma de 2003* (REF\_03). Variable dicotómica con valores de 1 si la reforma precede la jornada electoral; y 0 para los otros casos.

- *Reforma de 2009* (REF\_09). Variable dicotómica con valores de 1 si la reforma precede la jornada electoral; y 0 para los otros casos.

## Anexo 2 – Estadística descriptiva

		Mean.	Min.	Max.	Std. Dev.	Hipótesis
<b>VD</b>	<b>NEP.</b>	2,0307	1	5,534	0,8848	
<b>VI</b>	<b>TR.</b>	0,4026	0,0433	0,7651	0,1651	-
	<b>PSNS.</b>	0,8414	0	1	0,2086	-
<b>V2</b>	<b>VE.</b>	0,5033	0	1	0,3393	+
	<b>COMP.</b>	0,2393	0	0,9866	0,277	-
<b>V3</b>	<b>PLC.</b>	0,2847	0	1	0,3861	-
	<b>PCC.</b>	0,0565	0	0,9697	0,1816	
	<b>GUE.</b>	2,8828	0	96	8,7619	
<b>VC1</b>	<b>AUC.</b>	0,0156	0	2	0,1526	
	<b>DISP.</b>	9,5898	0	251	26,6388	
<b>VC2</b>	<b>REF_03.</b>	0,125	0	1	0,3314	
	<b>REF_09.</b>	0,125	0	1	0,3314	

Fuente: Elaboración propia con datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2015), información poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015), y datos contextuales asociados al conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2017).



## Perspectivas de análise da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

**Paula Matoski Buttore**

### Resumo

Este artigo empreende um exame crítico acerca dos estudos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88 na vertente da Ciência Política, anunciando o contexto no qual surgiram alguns dos principais problemas de pesquisa sobre o tema. Temos por objetivo demonstrar o conteúdo geral, a extensão, as maiores controvérsias e as principais metodologias utilizadas nas diferentes abordagens do assunto. Procuramos cumprir tal fim concentrando-nos na abordagem de um tópico abordado de forma ainda insuficiente, qual seja, o da relação entre perfil sociopolítico dos parlamentares (perfil socioeconômico e trajetória política prévia) e o comportamento político efetivo no processo decisório (votações nominais, respostas a grupos de pressão etc.). Este estudo foi feito a partir da análise bibliográfica de 33 obras que trataram do tema, incluindo livros e artigos científicos. O enfoque majoritário dos estudos recai sobre os aspectos estruturais e institucionais da Constituinte, dando especial ênfase à influência do regimento interno e ao papel desempenhado pelas comissões. A dimensão societal se expressa no contraste dos valores defendidos em temas de ordem social e econômico-financeira. A tensão entre conservadores e progressistas se expressava não só na disputa pelos espaços de poder, mas também em questões de ordem moral que tangem às liberdades individuais. Como um estudo exploratório, avaliamos que seus resultados podem servir para dar forma ao campo de estudos sobre a temática, apontando suas principais tendências teóricas e metodológicas e mapeando a circulação desse conhecimento na produção científica da Ciência Política.

**Palavras-chave:** elites políticas; Assembleia Nacional Constituinte; sociologia política; perfil sociopolítico; comportamento político.

### Abstract

This article brings up studies of Political Science on the Constituent National Assembly of 1987/88, announcing some of the main research problems on the subject. We demonstrate the general content, the extent, the major controversies and the main methodologies used in the different approaches of the subject. We focus on a topic that has been addressed insufficiently: the relationship between the sociopolitical profile of

---

### Sobre a autora

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: paulambuttore@gmail.com

the Parliamentarians (socio-economic profile and previous political trajectory) and the effective political behavior in the decision-making process (nominal votes, responses to pressure groups etc.). Our bibliography consists of 33 studies that approached this subject including books and scientific articles, which focus the structural and institutional aspects of the Constituent Assembly, which points to the influence of the internal rules and the role played by the committees. The societal dimension was expressed in the contrast of the values defended in themes of social and economic-financial order. The tension between conservatives and progressives was expressed not only in the dispute for the opportunities of power, but also in moral questions that touched individual liberty. As an exploratory study, its results can serve to form the field of studies on the thematic, pointing out its main theoretical and methodological trends and mapping the circulation of this knowledge in the scientific production of political science.

**Keywords:** political elites; National Constituent Assembly; political sociology; sociopolitical profile; political behavior.

## Introdução

Este artigo empreende um exame crítico acerca dos estudos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88 na vertente da Ciência Política, anunciando o contexto no qual surgiram alguns dos principais problemas de pesquisa sobre o tema. Temos por objetivo demonstrar o conteúdo geral, a extensão, as maiores controvérsias e as principais metodologias utilizadas nas diferentes abordagens do assunto. Procuramos cumprir tal fim concentrando-nos na abordagem de um tópico abordado de forma ainda insuficiente, qual seja, o da relação entre perfil sociopolítico dos parlamentares (perfil socioeconômico e trajetória política prévia) e o comportamento político efetivo no processo decisório (votações nominais, respostas a grupos de pressão etc.).

Assembleias constituintes, como foi a brasileira, tendem a avivar a mobilização de interesses, uma vez que a Carta produzida baliza um futuro decisivo para todos os segmentos da sociedade. O processo de elaboração de novas constituições depende de manobras e negociações políticas e é também quando clivagens e consensos se tornam mais visíveis (Souza, 2001). A Constituinte de 1988 foi especialmente emblemática, por conviver com a reminiscência do



poder autoritário – os partidos políticos iniciaram ali uma conformação e não dispunham de identidade ideológica uniforme (Camargo e Diniz, 1989; Couto, 1997; Mainwaring e Pérez-Liñan, 1998). Não havia, portanto, um grupo majoritário consistente para unir os parlamentares em todas as diversas questões que compunham a Constituinte, o que criou espaço privilegiado para conformação e expressão de interesses individuais distintos, mobilizados conforme diferentes temas e questões. Assim, a Constituinte de 88 fundou não só os princípios de funcionamento da sociedade brasileira, como as identidades partidárias do país.

A literatura da Constituinte de 88 é tratada por diferentes vertentes teóricas, ora com tom jornalístico, ora com tom de formalismo. Disciplinas como Jornalismo, Direito e estudos sobre políticas setoriais trataram o tema sobre diferentes vieses, apreensíveis diante da pluralidade de assuntos ocorridos por ocasião do processo constituinte. Como evento marcante no processo de transição democrática brasileira, a Assembleia foi abordada também por estudos sobre a transição política, que constituem a chamada “transitologia”, a qual enfatiza fatores políticos conjunturais para compreender a passagem do autoritarismo à democracia.

Na Ciência Política, é possível discriminar três formas de abordagem da Constituinte: a análise endógena, exógena e mista. A primeira considera os eventos internos da ANC, sem, no entanto, conferir grande atenção às pressões externas a ela e às entidades civis que representaram diferentes interesses intervenientes no processo. Nesta abordagem, diferenciam-se as análises sobre: perfil social, trajetórias políticas dos parlamentares e os estudos sobre comportamento político, tomado no sentido amplo.

Os estudos sobre o perfil sociopolítico e a trajetória política dos constituintes buscam compreender a composição da ANC em termos de sua origem ocupacional e a relação com as forças partidárias presentes naquela arena. Nesse bloco destacam-se os estudos que procuram desvendar o “enigma” do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do agrupamento suprapartidário denominado “Centrão”. O PMDB foi o partido majoritário em termos numéricos, porém heterogêneo na expressão de interesses políticos, uma vez que as origens sociais de seus membros eram diversas, bem como sua inclinação ideológica. Já o agrupamento suprapartidário Centrão, surgido quando da alteração das leis

internas à ANC, é tido como a expressão de interesses pontuais e estratégicos que alterou o rumo do texto final publicado em 1988. Tais estudos, de caráter fundamentalmente descritivo, traçam um retrato mais ou menos fiel de quem eram os parlamentares eleitos pela sociedade brasileira naquele momento histórico, em que remanesciam influências do regime autoritário.

Os estudos sobre comportamento político na ANC tratam dos processos de tomada de decisão sobre temas específicos, pelas configurações parlamentares e por polarizações ideológicas. Nessa vertente, há indicação de uma polarização de interesses em torno de eixos conservadores e progressistas, em especial em temas concernentes à ordem social e econômica.

A análise exógena da Constituinte aborda-a a partir de eventos externos ao processo de construção da ANC propriamente dito, como o estudo da sociedade civil articulada à ANC, que pode ser analisada pelas emendas populares e formação de entidades civis ligadas à Constituinte.

A terceira abordagem, mista, procura combinar a análise endógena e exógena do processo levando em consideração a atuação de entidades que representaram papel importante nos trabalhos constituintes (como o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Nesse bloco são analisadas as representações societárias, presentes na ANC, que dão o tom para os temas de maior polêmica na Constituinte.

Na revisão da bibliografia que discutiremos aqui, faremos a análise em detalhamento das três abordagens da ANC em Ciência Política, mapeando os trabalhos com destaque à literatura concernente ao comportamento político e perfil de recrutamento do fim, desenvolveremos a crítica aos trabalhos existentes, expondo os pontos e contrapontos de cada análise. Esperamos, assim, trazer um panorama expressivo da produção sobre o tema nas últimas décadas.

### **A análise endógena: estudos sobre comportamento político e parlamentar, perfil social e trajetória política na ANC 1987-88**

#### *Estudos sobre perfil social e trajetórias políticas dos parlamentares*

Leôncio Martins Rodrigues (1987) produziu uma das mais pioneiras obras sobre a Constituinte, intitulada *Quem é quem na*

*Constituinte*. A obra, datada de 1986, publicada antes de findo o processo Constituinte, toma como objeto os deputados que compuseram a Assembleia, considerando quatro principais temas: 1. A distribuição das forças partidárias na Câmara Federal; 2. As etapas da carreira política e as diferenças entre trajetórias políticas prévias observadas entre diferentes partidos e regiões; 3. O perfil social dos deputados, considerado em termos de profissões e sua distribuição por partidos e regiões; 4. A posição política dos deputados e as tendências ideológicas no interior dos partidos (Ibidem).

O sistema partidário da ANC é mapeado, concluindo pela existência de um multipartidarismo composto por 12 partidos, no qual seriam expressivos apenas a metade, isto é, PMDB, PFL, PDS, PDT, PTB e PT. Rodrigues demonstra que, à época, o PMDB era não só o partido hegemônico, como parecia imbatível. O partido expressava uma facção dominante que, ao que tudo indicava, iria traçar a linha dos trabalhos constituintes, sustentado, em especial, pela porção central de peemedebistas puros ou históricos que, no entanto, não eliminaria as tendências no interior do partido.

Quanto à trajetória político-partidária anterior ao sistema partidário então vigente, Leôncio Martins Rodrigues encontra uma correlação entre a genealogia partidária ligada à Aliança Renovadora Nacional (Arena) e a posição ideológica à direita, ocorrendo o inverso com os ex-emedebistas.

Rodrigues mensurou a ideologia dos constituintes pela aplicação de *surveys*, sendo a autoimputação dos constituintes a medida de definição ideológica num espectro que ia entre esquerda radical – esquerda moderada – centro-esquerda – centro – centro-direita – direita. A pesquisa resultou numa grande parcela de deputados declarados mais à esquerda: em termos de porcentagem, 52% dos deputados se identificaram como “centro-esquerda”; 37%, “centro-direita”; 5%, “esquerda”; e nenhum foi identificado como “direita”. Se tomarmos esse resultado como fiel, a Constituinte de 1987-88 teria sido majoritariamente de centro-esquerda, o que geraria efeitos nas definições constitucionais. Entretanto, como o próprio Rodrigues (1987) observa, a predominância de imputação em posições de centro-direita e centro-esquerda e a quase ausência de posições extremadas, seja à esquerda ou à direita, indicam uma hegemonia da ideologia de esquerda no campo político e cultural, mas não implica, necessariamente, uma prática política de esquerda.

Para Rodrigues, os constituintes mais conservadores tendem a camuflar seu posicionamento verdadeiro na autodefinição, mas quando colocados a responder questões de conteúdo mais específico (tais como as que levantam posicionamentos quanto ao modelo de intervencionismo estatal desejado, arranjo em relação ao capital estrangeiro e reforma agrária), os parlamentares tendem a explicitar seus pontos de vista. Além disso, observa a existência de um núcleo dominante do ponto de vista socioprofissional que diferencia cada partido em termos políticos e ideológicos.

A pesquisa, embora não examine o posicionamento real dos constituintes, traz ganhos ao demonstrar o contraste entre os posicionamentos declarados e as posições assumidas em questões objetivas. Demonstra, assim, um caso exemplar do que ficou conhecido como “direita envergonhada”.

Seu recorte se restringe ao universo de deputados federais, fornecendo uma imagem parcial da realidade da Assembleia Constituinte, o que é justificado pelo autor não só pela quantidade reduzida de senadores, que implicaria um viés diferente, mas também devido ao fato de 23 deles terem sido eleitos em 1982, revelando tendências de um eleitorado sensivelmente diferente daquele de 1986.

Um trabalho que, em contraste, tem por vantagem levar em conta o universo total de constituintes, é o de David Fleischer (1988), no texto intitulado “Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do ‘enigma do Centrão’”. Nessa obra, publicada em 1988, a proposta do autor é fazer uma análise socioeconômica e política das 11 bancadas partidárias que travaram o embate político e institucional na ANC, procurando também desvendar o PMDB em termos de origens partidárias.

Fleischer desenvolve o método da “genealogia partidária”, isto é, do traçado das filiações partidárias durante os dois períodos que precederam a Constituinte (democracia presidencialista de 1945-1964 e relação com o governo militar – ou MDB – durante regime autoritário de 1965 a 1979), a fim de mapear o processo de “transformismo político” ocorrido desde os anos 80. O autor identifica altos índices de afinidade entre os constituintes do PCB, PL, PFL, PDS, PDT e PMDB com os partidos existentes antes de 1965, observando a prevalência das bancadas do ex-PSD, ex-UDN e ex-PTB. Fleischer vê no período que inicia em 1979 até a Constituinte uma fase de “transformismo político” dos parlamentares, em que antigos

aliados do regime autoritário se conformam diante de condições que exigiam mudanças. Segundo ele, a maior bancada da ANC não foi o PMDB, mas sim a antiga Arena. As remotas filiações seriam, assim, expressões de uma heterogeneidade histórica.

Fleischer encontra, de tal modo, “vários PMDBs”, compostos de acordo com a sequência de cada genealogia partidária: 1. Penetras de última hora (Arena-PDS-PMDB); 2. Penetras de penúltima hora (Arena-PMDB-PMDB); 3. PMDB autêntico (MDB-PMDB-PMDB); 4. “Anjinhos” (militância nova) e outras sequências. Nessa tipificação, o PMDB autêntico forma uma parcela minoritária e heterogênea entre si. Fleischer prevê, portanto, futuros problemas de convivência entre os grupos mais progressistas e o agrupamento suprapartidário “Centrão” dentro do PMDB, bem como o prelúdio da cisão dentro do PMDB, que deu origem ao PSDB.

A divisão apontada por Fleischer percebe uma cisão entre um setor progressista, um centro amorfo e um setor conservador. Assim como para Rodrigues (1987), para Fleischer está representado na ANC o interesse majoritário das “classes produtoras” como um todo, as quais, contudo, estão pouco representadas na Comissão de Sistematização. Essa discrepância pôde, posteriormente, explicar os conflitos que se consubstanciaram no momento da aprovação da Carta, a qual rendeu entraves para a aprovação dos anteprojetos constitucionais e ocasionou o surgimento do “Centrão”.

Fleischer traça um diagnóstico preciso da correlação de forças na Constituinte, demonstrando o quanto as variáveis de recrutamento político são significativas para compreender essa disposição na Constituinte. Ainda que seu trabalho tenha sido produzido durante o processo constituinte, o autor demonstra que, para além das identidades partidárias, havia outros interesses determinantes em jogo, que influenciavam e influenciariam o resultado consubstanciado na Constituição Federal e nas conformações partidárias pós-88.

Marcelino *et al.* (2010), cientes da ausência de estudos sistemáticos que articulassem as variáveis de recrutamento com indicadores de comportamento efetivo dos constituintes, encontram formas de fazê-lo analisando o “enigma” do Centrão, anunciado por Fleischer. Os autores cruzam dados sobre perfil social e trajetória política pregressa com dimensões do comportamento político, tal como identificado por *surveys*, avaliações feitas por organismos sindicais e votações nominais em sufrágios polêmicos da Constituinte.

O trabalho relaciona dados de perfil social e trajetória política com dados sobre o comportamento parlamentar, levando em conta os seguintes indicadores: 1. Avaliações e resultados de *surveys* aplicados por órgãos da imprensa e pesquisadores acadêmicos durante a Constituinte; 2. Votações que geraram clivagens, envolvendo direitos sociais e trabalhistas; 3. Votações sobre temas alusivos à Ordem Econômica e a assuntos econômicos e financeiros; e 4. Pontos institucionais e políticos, tais como sistema de governo e duração do mandato de Sarney.

Em seguida, agrega os principais agrupamentos político-ideológicos da Constituinte a partir de suas bases sociais, chegando à seguinte divisão: 1. Peemedebistas não pertencentes ao Centrão; 2. Políticos de esquerda (PT, PDT, PSB, PCB e PCdoB); 3. Constituintes de direita que não agregaram formalmente o Centrão (PFL, PDS, PTB, PL); 4. Parlamentares atuantes no Centrão. Assim, o perscrutado Centrão é delineado como um agrupamento pluripartidário, composto prioritariamente por parlamentares de centro-direita vinculados ao regime autoritário anterior e pertencentes ao segmento ocupacional de empresários urbanos e rurais.

Marcelino *et al.* (2010) identificam na discrepância entre os valores defendidos pelos membros da Comissão de Sistematização, preponderadamente mais à esquerda, e os dos parlamentares médios da constituinte, mais conservadores, a razão para o surgimento do Centrão. A causa imediata para o surgimento do Centrão foi de ordem político-institucional associado a certo grau de conservadorismo em questões sociais e econômico-financeiras, revelando uma dimensão “societal” nas escolhas institucionais feitas por esse agrupamento. O Centrão formou o contraponto aos posicionamentos de esquerda, especialmente em questões como a estabilidade no emprego e a reforma agrária. O principal avanço desse estudo é evidenciar o impacto das características sociopolíticas sobre as escolhas institucionais tomadas na realidade do processo constituinte. Os autores refinam a análise sobre background social e trajetória política, caracterizando os atributos inatos e adquiridos dos membros do Centrão em contraste com o plenário e relacionando-os com dados sobre comportamento político. Os dados utilizados para tanto articulam de um amplo espectro de fontes, que incluem os estudos do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)

(1989), Lima (2009), *Folha de S. Paulo* (1987) e Rodrigues (1987), além da análise de votações nominais.

Os perfis individuais dos constituintes são tratados na obra de Coelho e Oliveira (1989), os quais sintetizam o conteúdo da Constituição e situam os posicionamentos em votações polêmicas, para ao fim comparar o desempenho de cada parlamentar. Embora seja uma obra relevante para consulta, sua contribuição é de caráter fundamentalmente descritivo, isto é, limita-se a traçar verbetes bibliográficos dos constituintes e seus posicionamentos em determinadas votações de interesse, tal como o faz o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas. João Gilberto Lucas Coelho, um dos autores do livro, foi também deputado federal pelo Rio Grande do Sul, de 1982 a 1985, sendo um crítico do modo como se deu a convocação para o processo constituinte.

Messenberg (2007, 2008), ainda que não tome como objeto específico a Constituinte de 1987-88, traz considerações relevantes acerca do perfil dos deputados federais a partir de 1988. A autora, por meio de enfoque culturalista, identifica a relação entre identidades regionais com comportamentos e estilos diversos de fazer política, chegando a três agrupamentos de elites diferentes: Norte, Nordeste e Sul. A obra contribui para pensar a construção de uma ética parlamentar articulada com as regiões do país. O trabalho de Santos (1998) *Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)*, constrói um exame longitudinal dos dados biográficos dos deputados federais, eleitos ao longo de 14 legislaturas, entre 1946 e 1998. O trabalho tem por foco o perfil partidário ao longo dos anos, incluindo a fase que corresponde à ANC, sem atentar-se exclusivamente a ela, mas identificando padrões temporais conforme os ciclos partidários. Santos foca nos padrões de recrutamento político, com especial ênfase às variáveis de trajetória política e vínculos partidários. Sua tese é que “a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política, ao incrementar os níveis de circulação parlamentar e recrutamento lateral, tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal” (Ibidem, 3). O autor avança ao demonstrar os efeitos da composição, do recrutamento e da circulação no interior de elites políticas sobre o comportamento

político dos diferentes grupos que controlam recursos estratégicos, isto é, as diferentes elites parlamentares.

Para Santos (1998), os perfis sociais dos parlamentares podem ser contrastados entre posturas conservadoras ou de esquerda, que se consubstanciarão em diferentes padrões de carreira: mais liberal na primeira, e mais inclusivo na segunda. O autor aponta uma tendência de trajetórias mais legislativas em grupos oposicionistas, e administrativas em grupos governistas. Parlamentares de esquerda, tendendo a carreiras mais legislativas, teriam níveis de lealdade partidária mais consistentes e sólidos, enquanto aqueles cuja carreira predominante é administrativa seriam mais incertos. Santos (1998) explica a profissionalização das carreiras políticas e explica a mudança de perfil e comportamento de bancadas partidárias ao longo dos ciclos democráticos, entretanto não realiza análise detida sobre o comportamento dos parlamentares durante o embate parlamentar na Assembleia Constituinte. Santos utiliza indicadores como renovação, reeleição, idade, tempo de carreira, experiência política prévia, número de cargos, anos de filiação partidária, e inclusive compara o índice de renovação partidária do Brasil e da Alemanha, para aferir sua proposição de que a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política, ao incrementar os níveis de circulação parlamentar e recrutamento lateral, tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal.

#### *Estudos sobre comportamento político na ANC*

A Assembleia Constituinte favoreceu uma reacomodação partidária e trouxe consigo um forte contingente de novos membros, definidos então pelo constituinte Carlos Sant'Anna, líder de governo na Câmara, de "enigma da esfinge" (Chaer, 1987). Natural, então, que surgissem indagações a respeito do desempenho desses membros no processo decisório, de onde parte o maior volume de trabalhos que tratam da Constituinte sob a ótica da ciência política. Analisam-se processos de tomada de decisão sobre temas específicos, configurações parlamentares e polarizações ideológicas.

O principal questionamento de Kinzo (1990) em *O quadro partidário e a Constituinte* é quanto à tese de indiferenciação dos partidos na ANC. Para ela, é possível apontar clivagens partidárias, apesar da herança de descontinuidade e da baixa institucionalização



dos partidos brasileiros. Kinzo destaca o poder mobilizador dos trabalhos constituintes, o que leva os setores com alguma capacidade de organização a se mobilizarem, e insta os constituintes a se posicionarem perante temas muito diversificados. A amplitude do debate levaria quase automaticamente a um quadro de instabilidade partidária, especialmente se se tratar de uma estrutura não consolidada.

A autora seleciona 33 votações da ANC para as quais não havia consenso, aglutinando-as na seguinte escala: 1. Governismo; 2. Conservadorismo; 3. “Democratismo”, que agrega medidas que fortalecem a liberdade democrática; 4. Nacionalismo; e 5. Oposicionismo ao sistema financeiro. São exemplos para essas escalas, respectivamente: votações sobre os cinco anos de mandato para o presidente Sarney, garantia do emprego, democracia direta, nacionalização da distribuição dos combustíveis e estatização dos bancos.

Conforme a adesão do parlamentar às questões selecionadas, Kinzo constata clivagens partidárias consistentes quando se trata de questões relevantes e conclui que, “mesmo considerando os altos índices de dispersão verificados em muitos casos, as distâncias verificadas entre as bancadas partidárias delineiam divisões significativas entre elas” (Kinzo, 1990, 120). A ordenação dos partidos passa a ser conforme seu posicionamento pró ou antigovernista e conservador ou reformista. Nessa escala, o “Centrão” ocupa o lugar mais extremo no quesito governismo e conservadorismo, enquanto no critério “democratismo” e nacionalismo polarizam-se o PT e demais partidos de esquerda. Revela-se uma transformação da indiferenciação aparente do quadro partidário da ANC para uma diferenciação programática.

Converge com Kinzo (1990) a tese de Lamounier (1989). O autor realiza uma análise quantitativa das diversas fontes que estudaram a ANC, como os perfis ideológicos traçados pela imprensa e por pesquisadores, o acompanhamento da ANC pela imprensa, as listas de votação e avaliações do desempenho individual dos constituintes, realizadas pela Fiesp e pelo DIAP. Lamounier aproxima as diferentes fontes de modo a fazê-las passar por um teste de validade, contrastando perfis prévios com o comportamento observado em plenário. Como Kinzo (1990), Lamounier conclui pela emergência de uma polarização no eixo esquerda/direita como resultante da pauta que tratava de questões substanciais, econômicas e trabalhistas.

Polarização também é tema de pesquisa de Pilatti (2008) que, no entanto, rompe com a noção de que haveria um predomínio

da maioria quantitativa conservadora diante de uma minoria progressista. Para Pilatti, embora houvesse cisão entre interesses progressistas e conservadores, não seria esta a divergência a pautar os resultados do processo. Uma série de decisões autônomas à Constituinte, somada ao uso de estratégias de consenso, possibilitou a aprovação de conteúdos típicos da agenda progressista, lado a lado com a agenda conservadora. Assim, os rumos constituintes se deram muito mais por conflitos endógenos da ANC do que por divergências entre os participantes.

A estratégia do consenso, essencial para encaminhar as decisões, quando malsucedida, resultava em decisões imprevisíveis no plenário, restando a solução na barganha dos líderes partidários. A partir daí, a maneira de encaminhar os processos decisórios foi aprovar textos mediante o compromisso de que emendas prioritárias para a esquerda do PMDB seriam aprovadas na sequência. Para Pilatti, a atuação do Centrão é fundamental apenas em quesitos pontuais, como a alteração do Regimento Interno, traduzindo seu funcionamento como uma coalizão de veto (concordam Gomes, 2006, e Souza, 2003).

Pilatti adota uma abordagem institucionalista e parte da premissa de encontrar explicações endógenas para processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais, compreendendo que os participantes são agentes racionais que se comportam estrategicamente e se distinguem por suas preferências e capacidades.

Bolognesi (2010) prossegue com a abordagem institucionalista mensurando a aproximação da ANC de preceitos institucionalistas e confirmando a concepção. No mesmo bojo, o trabalho de Gomes (2006) compreende o resultado do processo constituinte como decorrência de um conjunto de procedimentos definidos na ANC. A tese de Gomes é de que o tempo, o conteúdo e os aspectos substantivos do texto constitucional foram influenciados pela alteração regimental, e não efeito de preferências individuais.

A análise que Gomes faz sobre o perfil mais progressista da Comissão de Sistematização é de que a dispersão dos conservadores deu vantagens a esse grupo. O perfil da Comissão, somado ao alto custo de supressão de um item que o primeiro regimento interno impunha, fez surgir a coalizão suprapartidária “Centrão”. A literatura aponta que esse agrupamento cumpriu, assim, a função de formar uma coalizão de veto para alterar o regimento interno, mas não funcionou como um grupo unido e propositivo nas demais questões,

ou seja: o “Centrão” congregou forças no momento de alteração do regimento interno, mas perdeu fôlego após as vitórias iniciais.

Gomes (2006) entende que não houve coesão do “Centrão” suficiente para propor uma ordem econômica, tampouco para se opor à concessão de benefícios sociais. Ao contrário de Pilatti (2008), Gomes não vê aí uma manobra de negociação e consenso, mas apenas o retrato da ausência de uma força majoritária que impusesse um Projeto de Constituição dentro das regras democráticas. A conclusão é que a ANC se encontrou às voltas com um conflito de interesses contundente, que interferiu no objetivo precípua: transformar o legado autoritário do regime anterior. Assim, a ANC fez surgir novas identidades político-partidárias e reacomodações políticas.

Estudos de brasilianistas analisaram o controverso tema da coesão partidária, concebida como “proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas” (Mainwaring e Pérez-Liñan, 1998, 108) para constatar dissensões que ocorreram em plenário. Para tanto, avaliaram os dados das 1.021 votações nominais dos dois turnos da ANC, obtidos por Ames e Power (1990), e concluíram pela existência de indisciplina partidária, generalizando o resultado para todo o sistema partidário brasileiro. Os autores, ao generalizarem suas conclusões, desconsideram a especificidade do processo constituinte, em termos históricos, bem como a existência de polarizações em assuntos específicos, tal qual apontado por Kinzo (1990) e Lamounier (1989).

Coelho (1999) critica a tese da inconsistência partidária referendada por Mainwaring e Pérez-Liñan (1998), evocando um desajuste nos tratamentos empíricos dos dados. Para Coelho, é incoerente excluir votações consensuais, pois a análise de votações em que as lideranças realmente se envolveram são mais determinantes para o resultado do processo. Seu critério de seleção das votações nominais elimina, assim, todas as votações em que não se alcançou a maioria absoluta, bem como das que foram aprovadas pela maioria dos sete grandes partidos e apoiadas por todas as lideranças dessas legendas. Resulta que seu trabalho atentou somente a 98 votações, de um total de 1.021.

A tese central de Coelho (1999) é que a coesão dos partidos políticos dentro da ANC, diferente do encontrado na literatura específica, atuou como eixo de articulação de interesses e de tomada de decisão no processo constituinte. Durante a ANC, os partidos políticos foram suficientemente coesos para, nos momentos decisivos,

atuarem como pontes de articulação das maiorias parlamentares na aprovação de diversos pontos do texto constitucional, enfraquecendo a barganha clientelística, os lobbies e os grupos de interesse ou quaisquer “organizações suprapartidárias” (Ibidem, 45). Ele desconsidera como determinante a necessidade de negociações necessárias à aprovação do texto constitucional.

Medeiros (2013) se contrapõe à afirmação de Coelho, por ponderar que o foco da análise precisa recair não sobre a formação de minorias, mas sobre o conflito. Conforme o autor, “é apenas o conflito que permite elucidar as razões pelas quais as preferências manifestadas pelos parlamentares podem ser resgatadas com apenas uma dimensão, a qual representa o *continuum* esquerda-direita” (Ibidem, 11). Medeiros sofisticava as teses dos autores supracitados, apontando resultados contrários (Coelho, 1999; Kinzo, 1990; Lamounier, 1989; Mainwaring e Pérez-Liñan, 1998), indicando que a coerência e estabilidade na ANC ocorreu por meio de uma lógica de negociação.

Medeiros (2013) avalia a dimensionalidade das preferências dos atores conforme expressas nas votações nominais, utilizando um modelo teórico de decisão legislativa baseado no *median-voter*, segundo o qual em contextos unidimensionais existe um equilíbrio único que se dá na posição mediana. Ou seja, em decisões tomadas pela regra da maioria, aquele que está nesta posição nunca perde. Esse modelo assume que o partido não é capaz de forçar ou constranger o voto do indivíduo. “Se parlamentares de mesmo partido votam de forma semelhante isto se dá por que eles possuem preferências semelhantes” (Ibidem, 7).

Utilizando o *optimal classification*<sup>1</sup>, Medeiros (2013) aferiu que houve estabilidade e coerência nos posicionamentos parlamentares, estruturado por uma unidimensionalidade na dimensão ideológica – a contraposição entre conservadores e progressistas. Nesse sentido, o “Centrão” agrega a direita, mantendo-se como força coesa e oposta aos progressistas quando da apreciação dos direitos sociais e

---

1. Segundo Medeiros (2013), *optimal classification* (OC) é um método não paramétrico para estimar pontos ideais a partir de votações nominais que utiliza o mesmo modelo espacial do W-Nominate (Poole e Rosenthal, 1985, 1991, 1997, 2001), enquanto o método estatístico paramétrico recupera as dimensões relevantes da estrutura de votações e estima as coordenadas espaciais para legisladores. A diferença primordial entre eles é que o OC, em vez de maximizar a verossimilhança das escolhas dos legisladores, maximiza as classificações corretas daquelas mesmas escolhas.

dos trabalhadores, da reforma agrária e, sobretudo, do modelo econômico-financeiro. Essa unidimensionalidade seria o fator explicativo do comportamento dos atores em todos os títulos trabalhados pela Constituinte, com exceção do capítulo da Ordem Social, onde surge uma segunda dimensão.

Lima (2009) também atribui caráter coeso e disciplinado à ANC, em um estudo que analisa a atuação das esquerdas brasileiras no processo constituinte de 1987-88. O autor constrói uma classificação dos constituintes no espectro ideológico conforme posicionamento em votações nominais favoráveis ou contrárias às reivindicações de interesse dos trabalhadores e movimentos sociais. Conforme essa classificação, a conformação ideológica da ANC tem maior força na direita, com 33%, enquanto a posição centro-direita tem 25%, a esquerda, 17%, a centro-esquerda, 14%, e a posição de centro, 11%. Diante dessa correlação de forças, nas ocasiões em que a esquerda teve maioria, conseguiu aprovar propostas que retomavam direitos cassados pelo regime autoritário, enquanto, na oportunidade, a direita aprovou propostas alinhadas com o pensamento neoliberal. Lima também entende o “Centrão” como uma reação ao avanço dos progressistas, que eram maioria na Comissão de Sistematização.

A categorização individual dos constituintes conforme seu posicionamento ideológico é singular em Lima, permitindo analisar diferentes configurações políticas conforme o agrupamento considerado, bem como retornar aos indivíduos para averiguar seus posicionamentos.

Outros trabalhos centraram-se em decisões específicas da Constituinte, quais sejam, as discussões sobre sistema eleitoral (Simoni Junior *et al.*, 2009), sistema de governo (Martins, 2014), federalização (Souza, 2001) e relação entre Legislativo e Executivo (Souza e Lamounier, 1990). Esses trabalhos analisam os encaminhamentos das decisões pela perspectiva dos arranjos institucionais que o precederam.

Simoni Junior *et al.* (2009) e Martins (2014) analisam votações que, em avaliações *ex ante* da constituinte, apontavam tendências que resultaram diferentes do esperado. Apesar de posicionamentos majoritários que apontavam a aprovação do parlamentarismo, no caso do sistema de governo, e da alteração no sistema de representação proporcional, no que diz respeito ao sistema eleitoral, os resultados do processo foram em direção contrária. Os autores justificam essa incongruência a partir da influência sofrida

pela descentralização dos trabalhos e das estratégias de consenso e negociação adotadas ao longo do processo.

Já para Martins, identifica a escolha pelo presidencialismo como um forte elemento de continuidade institucional. Remete também ao continuísmo institucional o trabalho de Souza e Lamounier (1990), os quais, por meio da análise de votações polêmicas, apontam aspectos da cultura política que serviram como causa do momento constituinte.

O comportamento político dos ex-arenistas e ex-emedebistas na constituinte é tomado como objeto de estudo de Madeira (2011). A herança partidária aparece como fator explicativo de coesão, mais significativo que a filiação partidária à época, e ainda justifica a divisão interna do partido majoritário, o PMDB.

Os trabalhos dessa vertente procuram encontrar o fator explicativo do comportamento dos constituintes ora na polarização de interesses conservadores e progressistas, ora na autonomia institucional própria à Constituinte. Pouca relevância é dada à trajetória política dos atores presentes na arena. Há convergência entre os autores estudados quanto à configuração heterogênea e por vezes dispersa da ANC, a qual se mostrou coesa apenas em questões substanciais, traduzidas fundamentalmente no eixo do conservadorismo-progressismo e nos temas da ordem econômica e social. As estratégias de consenso, negociação e a ausência de lideranças e/ou coesão partidária aparecem como a justificativa para a pluralidade do texto final.

### **A análise exógena: sociedade civil e constituinte**

Análises exógenas tratam da dinâmica de organizações da sociedade civil que se formaram por ocasião e em função da Assembleia Constituinte. Focam, assim, na dinâmica interna das entidades e no processo de sua articulação para o envio de emendas populares ou sugestões de leis aos parlamentares.

O processo constituinte marcou a transição do regime autoritário para o regime democrático e se deu num contexto de forte mobilização da população no processo eleitoral (Kinzo, 2004). Não por acaso a Constituição Federal foi cunhada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”.

A principal obra a debater a organização da sociedade civil diante da Assembleia Constituinte é a de Whitaker *et al.* (1989): *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Este livro,

fruto do Projeto Educação Popular Constituinte, dos plenários Pró-Participação na Constituinte e do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da UNB, faz uma narrativa histórica das organizações civis em torno do processo da ANC, com foco na articulação e no processo de formação e envio de emendas populares. O livro registra o desempenho das organizações em três fases do processo: no início, pela articulação em prol de uma Constituinte livre e soberana; na fase de instauração da ANC, pela reivindicação de instrumentos de participação popular, garantida no regimento interno; no funcionamento pleno da Assembleia, pela articulação e envio de emendas populares e participação em audiências públicas, e na conclusão, pela avaliação das emendas apresentadas e aprovadas, as quais foram consubstanciadas no texto final da Constituição.

Whitaker *et al.* (1989) propõem uma classificação global dos temas mais importantes destacados pelas emendas populares, de modo assim disposto: 1. Temas políticos; 2. Temas econômicos; 3. Temas sociais e 4. Temas culturais e científicos. É elencada também uma distinção de categorias de entidades, que ficam classificadas como: 1. Entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas; 2. Entidades religiosas; 3. entidades patronais ou empresariais; 4. Entidades civis e 5. Instâncias ou entidades ligadas aos poderes Executivo e Legislativo.

O melhor desempenho, calculado de acordo com o número de emendas apresentadas e sua distribuição de acordo com o número de assinaturas, foi alcançado pelas emendas apoiadas por entidades religiosas (77,6%), que apresentaram propostas ligadas aos direitos dos trabalhadores e à reforma agrária e urbana. Já o desempenho das entidades estudantis demonstra uma retração política.

Especial ênfase precisa ser dada à aproximação de partidos de esquerda, como o PT, e setores progressistas do PMDB, em especial do diretório regional São Paulo, da plataforma mínima elaborada pelo plenário Pró-Participação Popular na Constituinte. Fernando Henrique Cardoso, do PMDB, relator do regimento interno da ANC, também desempenhou papel relevante ao assumir e defender a proposta de inserção da iniciativa popular no regimento interno.

Outro instrumento importante utilizado pelas entidades foi realizado a divulgação do desempenho dos parlamentares e publicações de listas de constituintes que se comprometiam em votar questões de interesse popular, a exemplo do DIAP. Essas avaliações foram

utilizadas como instrumento de pressão, entretanto, de acordo com Whitaker *et al.* (1989), havia limites na padronização dos resultados das avaliações, uma vez que um “não” a uma proposta progressista poderia se dar porque o autor tinha uma proposta ainda mais progressista ou porque era mais conservador, e nem sempre uma abstenção indicava falta de posicionamento. Os autores ainda acusam os instrumentos de terem caído no descrédito, devido às iniciativas prejudiciais que intentavam divisões partidárias.

Existem outros estudos que abandonam a reconstituição de padrões e enfatizam trajetórias individuais de algumas entidades, como o de Alonso *et al.* (2007), os quais analisam o processo de formação do movimento ambientalista brasileiro. Neste caso, a ANC e a redemocratização são tomadas como oportunidades políticas para a formação do movimento ambientalista. O trabalho de Barbosa (2008) analisa a visão de previdência social rural apresentada à Constituinte pela Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. A pesquisa é feita a partir de uma pesquisa documental e conclui pela reivindicação dúbia da entidade, que exigia, por um lado, um sistema contributivo compulsório para os assalariados rurais e, por outro, um subsistema especial para os agricultores em regime de economia familiar.

Bezerra (2009), no trabalho “Mobilizações de bairro, repertórios de ação coletiva e trajetórias pessoais”, realiza uma linha de análise similar às duas últimas, que tendem a enfatizar as posições ocupadas no espaço social como variável explicativa e negligenciar as variáveis estruturais que também incidem sobre comportamento. Enquanto trazem perspectivas importantes para a compreensão dos componentes da sociedade durante o processo constituinte, não são estudos generalizáveis, não apontando padrões ou recursos institucionais.

Desse modo, é possível resumir a análise exógena como aqueles estudos que privilegiam a articulação da sociedade civil em torno das reivindicações direcionadas ao processo constituinte.

### **A análise mista: estudos sobre a atuação de organizações sociais na constituinte**

A mobilização de atores externos e internos foi uma constante na Constituinte. Consideramos, assim, uma dimensão importante dos



estudos sobre a ANC aquela que realiza uma análise mista, combinado um exame dos processos internos e externos à Constituinte. Destacam-se aqui dois objetos de análise, que relacionam as questões substanciais votadas na Constituinte: a relação com o empresariado e com os trabalhadores.

### *O empresariado na Constituinte*

Iniciando pela análise do empresariado, os estudos de Troiano (2012a, 2012b) se debruçam sobre a atuação das organizações representativas dos empresários durante a ANC, desenvolvendo a tese de que a Fiesp foi incapaz de representar os interesses do empresariado na Constituinte, o que ocasionou um movimento de dissidência de seus membros em busca de novos canais organizacionais. A autora adota a perspectiva da *path dependency* como justificativa para reduzir a capacidade representativa da Fiesp, permitindo apenas ações isoladas da Federação.

Dreifuss (1989), em *O jogo da direita* (na Nova República), baseia-se em material de imprensa para caracterizar o sistema de poder do período de transição como uma sociedade política fechada em três componentes: as Forças Armadas, o governo (incluindo os políticos) e o empresariado. O autor analisa o desempenho dessas elites dirigentes durante o processo de transição democrática e reserva um capítulo para explicar o desempenho destas no processo constituinte. Dreifuss compreende os empresários como agentes ativos e pivôs de organizações em busca de seus interesses na ANC, mas vê contradição na expressão de suas metas, que se apresentaram, ao mesmo tempo, conservadoras e modernizantes: se, por um lado, o setor defendia a conquista de metas liberais para as empresas, por outro, era favorável às medidas conservadoras em assuntos sociais. A unidade de ação do empresariado, segundo o autor, teria pôr fim a luta contra a ampliação das faixas de estatização da economia e contra o que via como verdadeira subversão da ordem social vigente.

Dreifuss destaca as articulações empresariais em torno de um projeto ideológico de direita, que teria uma feição “conserviológica”, isto é, conservadora e fisiológica, mas fragmentada em uma série de partidos, sem sustentação. Desse modo, os empresários se articularam em torno de temas específicos que lhe eram caros – de modo disperso, mesmo porque, na ANC, os partidos “deixavam de

ter importância, já que cada indivíduo era soberano de sua vontade” (Ibidem, 114). A busca por demandas específicas teria desvirtuado o setor, desagregando interesses e acentuando diferenças de interesses individuais. A batalha pela definição de um texto final que compreendesse seus interesses foi naquilo que consideraram minimamente palatável, embora inconsistente.

Dreifuss e Troiano concordam em indicar as ações do empresariado como atuantes prioritariamente em relação à ordem social e econômica, sobre as quais adotavam postura conservadora e diante das quais precisaram negociar, tendo em vista às pressões presentes no processo.

#### *Os trabalhadores na Constituinte*

No outro lado do embate político estavam os representantes dos trabalhadores. O DIAP durante a Constituinte, foi um dos principais, se não o fundamental, representante desse interesse, ao aglutinar diferentes representações sindicais em sua representação na ANC. Costa (2011) analisa a atuação do DIAP associada à teoria da Ciência Política sobre as relações de trabalho e a transição democrática. Sua tese é que o órgão ocupou uma lacuna do movimento sindical brasileiro, que carecia de uma organização especializada em assuntos do Congresso.

O DIAP foi criado e organizado em 1983 com o objetivo de organizar e planejar sua preparação para a Constituinte de 1987-1988 na defesa dos direitos dos trabalhadores, e teve como principal estratégia a publicação do volume *Quem foi quem na constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores* (1989), que pontuava o desempenho de cada constituinte conforme seu posicionamento favorável ou não aos interesses daquele setor. A Fiesp realizou o mesmo movimento em direção aos interesses dos industriais.

Para Costa (2011), o conflito entre sindicalistas e empresários materializou a disputa da ANC e teve na articulação lobista do DIAP um processo atípico, pois centralizou interesses comuns, e não convenceu representações contrárias. O DIAP chamou para si o apoio de entidades sindicais diferentes e de parlamentares e partidos alinhados com sua proposta.

As análises exógenas revelam a articulação de grupos de interesse em torno das questões que pautaram as principais clivagens

da ANC, traduzidas como votações polêmicas ou substanciais do processo constituinte.

O Quadro 1 resume a localização das principais obras que tratam da ANC nas perspectivas aqui abordadas.

Quadro 1 – Principais estudos sobre a ANC

Tipos de análise	Principais autores
<i>A análise endógena: estudos sobre comportamento político e parlamentar, perfil social e trajetória política na ANC 1987-88</i>	<i>Perfil social e trajetória política:</i>
	1. Coelho e Oliveira (1989)
	2. Fleischer (1988)
	3. Marcelino et al. (2010)
	4. Santos (1998)
	5. Santos e Serna (2007)
	6. Messenberg (2007, 2008)
7. Rodrigues (1987)	
<i>Análise endógena: estudos sobre comportamento político e parlamentar, perfil social e trajetória política na ANC 1987-88</i>	<i>Comportamento político:</i>
	1. Ames e Power (1990)
	2. Bohn (2006)
	3. Bolognesi (2010)
	4. Coelho (1999)
	5. Freitas et al. (2009)
	6. Gomes (2006)
	7. Kinzo (1990, 2004)
	8. Lamounier (1989, 1990)
	9. Lima (2009)
10. Mainwaring e Perez-Liñan (1998)	
11. Martins (2014)	
12. Medeiros (2013)	
13. Pilatti (2008)	
14. Simoni Junior et al. (2009)	
15. Souza (2001)	
16. Souza (2003)	
17. Souza e Lamounier (1990)	

[continua na próxima página]

<b>Tipos de análise</b>	<b>Principais autores</b>
<i>Análise exógena: sociedade civil e constituinte</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alonso et al. (2007)</li> <li>2. Bezerra (1990)</li> <li>3. Whitaker et al. (1989)</li> </ol>
<i>A análise mista: estudos sobre a atuação de organizações sociais na constituinte</i>	<p><i>O empresariado na Constituinte:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Troiano (2012a, 2012b)</li> <li>2. Dreifuss (1989)</li> </ol> <p><i>Trabalhadores na Constituinte:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Costa (2011)</li> <li>2. Departamento Intersindical De Assessoria Parlamentar (1989)</li> </ol>
<i>Fontes de dados</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. <i>Folha de S. Paulo</i> de 17 de junho de 1987</li> <li>4. Federação das Indústrias de São Paulo (1988)</li> </ol>

Fonte: Elaboração da autora.

### **Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi expor o estado da arte dos estudos sobre a ANC de 1987-88. Para tal, tendo como base as pesquisas na vertente da Ciência Política, foram analisadas 33 obras que trataram do tema, incluindo livros e artigos científicos. Consideramos que estudos dessa natureza são fundamentais para acompanhar a evolução da pesquisa sobre a temática e identificar aspectos relevantes ou lacunas na produção. Como um estudo exploratório, avaliamos que seus resultados podem servir formar o campo de estudos sobre a temática, apontando suas principais tendências teóricas e metodológicas e mapeando a circulação desse conhecimento na produção científica da Ciência Política.

Da mesma forma, este estudo demonstra pontos pouco explorados desse momento definidor dos rumos da sociedade brasileira, uma vez que as análises concentram-se em temas bastante específicos, como a questão da formação do bloco suprapartidário denominado “Centrão” e no funcionamento das comissões de sistematização em relação às demais.

A proposta de encontrar trabalhos que articulassem o perfil socio-político dos parlamentares com o comportamento político expresso

no processo constituinte encontrou produções relacionadas à interlocução entre trajetória político-partidária e posicionamento ideológico diante de votações. O enfoque majoritário dos estudos recai sobre os aspectos estruturais e institucionais da Constituinte, enfatizando a influência do regimento interno e o papel desempenhado pelas comissões. A dimensão societal se expressa no contraste dos valores defendidos em temas de ordem social e econômico-financeira. A tensão entre conservadores e progressistas se expressava não só na disputa pelos espaços de poder, mas também em questões de ordem moral, que tangem as liberdades individuais.

## Referências

- ALONSO, A. et al. (2007). Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, n. 79, p. 151-167.
- AMES, B.; POWER, T. (1990). Research Guide to Roll-call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-1988. Manuscrito.
- BARBOSA, R. S. (2008). A previdência social rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da Contag. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, vol. 30, n. 2, p. 129-136.
- BEZERRA, M. O. (2009). Mobilizações de bairro, repertórios de ação coletiva e trajetórias pessoais. *Antropolítica*, vol. 23, p. 43-65.
- BOLOGNESI, B. (2010). Constituinte de 1987-88: organização ou instituição política? *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 1, n. 1, p. 86-100.
- CAMARGO, A.; DINIZ, E. (1989). *Continuidade e mudança no Brasil da nova república*. São Paulo: Vértice.
- CHAER, M. (1987). Planalto decifra perfil da Constituinte. *Folha de S.Paulo*, 19 fev., p. A5.
- COELHO, J. G. L.; OLIVEIRA, A. C. N. (1989). *A nova constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan.
- COELHO, R. (1999). *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. 291 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- COSTA, L. N. F. (2011). O papel institucional do DIAP no processo Constituinte de 1987-88. *Encontro Anual da Anpocs*, p. 1-30. Disponível em: [<http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7952-o-papel-institucional-do-diap-no-processo-constituente-de-1987-88/file>]. Acesso em 20 out. 2017.
- COUTO, C. G. (1997). A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Revista de Cultura de Política*, vol. 39, p. 33-52.

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. (1989). *Quem foi quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. 2. reimpre. São Paulo: Cortez.
- DREIFUSS, R. A. (1989). *O jogo da direita*. Petrópolis: Vozes.
- FLEISCHER, D. (1988). Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, M. *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília, DF: Agil; UnB.
- FREITAS, R. et al. (2009). Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. In: *Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988*. Disponível em: [http://neci. fflch.usp.br/sites/neci. fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros\_2009.pdf]. Acesso em 20 out. 2017.
- GOMES, S. (2006). O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, vol. 49, n. 1, p. 193-224.
- KINZO, M. D. G. (1990). O quadro partidário e a constituinte. In: LAMOUNIER, B. *De Geisell a Collor: balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- \_\_\_\_\_. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, p. 23-41.
- LAMOUNIER, B. (1989). Os partidos na Constituinte. In: \_\_\_\_\_. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
- LAMOUNIER, B.; MOURA, L. (1990). A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. *De Geisell a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- LIMA, L. P. M. (2009). *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- MADEIRA, R. M. (2011). A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, n. 77, p. 189-204.
- MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑAN, A. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de Cultura de Política*, vol. 44, p. 107-136.
- MARCELINO, D. et al. (2010). Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do enigma do Centrão. *Revista Política Hoje*, vol. 18, n. 2, p. 239-279.
- MARTINS, R. (2014). O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte 1987-88: a escolha do sistema de governo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs.
- MEDEIROS, D. (2013). Instituições e decisões: a produção da constituição brasileira de 1988. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 7., 2013, Bogotá. *Anais...* Bogotá: Alacip, 25 a 27 de setembro.

- MESSEMBERG, D. (2007). A elite parlamentar brasileira (1989-2004). *Sociedade e Estado*, vol. 22, n. 2, p. 309-370.
- \_\_\_\_\_. (2008). A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia Política*, vol. 16, n. 30, p. 17-28.
- OS ELEITOS; quem é quem na Constituinte (1987). *Folha de S.Paulo*, 19 jan.
- PILATTI, A. (2008). *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- RODRIGUES, L. M. (1987). *Quem é quem na constituinte*. São Paulo: Oesp; Maltese.
- SANTOS, A. M. (1998). *Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SANTOS, A. M.; SERNA, M. (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n. 64, p. 31-47.
- SIMONIJUNIOR, S. et al. (2009). Sistema eleitoral na ANC 1987-88: a manutenção da representação proporcional. In: ARAÚJO, M. A. R. et al. (org.). *A Constituição de 88: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec.
- SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. (1990). A feita da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: \_\_\_\_\_. *De Geisell a Collor: balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- SOUZA, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, vol. 44, n. 3, p. 513-560.
- SOUZA, M. T. (2003). O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 58, p. 37-59.
- TROIANO, M. (2012a). *As associações empresariais e o processo constituinte de 1987-88*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- \_\_\_\_\_. (2012b). Uma análise preliminar das associações empresariais no processo constituinte de 1987-88. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, vol. 1, n. 1, 2012, Vitória. *Anais...* Vitória: Ufes, p. 1-22.
- WHITAKER, F. et al. (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.





## **Emergência de movimentos de direita e liberais em Sergipe e sua relação com partidos políticos**

**Adrielma Silveira Fortuna dos Santos**

### **Resumo**

Desde as manifestações de junho de 2013, uma série de movimentos sociais emergiram, entre eles os autodeclarados de direita, conservadores e liberais. Este trabalho insere-se, portanto, em um grupo de análises que buscam compreender aquele momento ímpar na política recente no Brasil e do qual alguns desdobramentos puderam ser observados, tais como o fortalecimento das forças de oposição de direita no Brasil. Quanto aos estudos sobre a militância, esses poucos têm se concentrado naqueles ligados ao campo da direita. Daí a importância de buscar explicações para as diversas facetas do momento político inaugurado no ensejo de junho de 2013, principalmente os não identificados com a esquerda. À luz da literatura de movimentos sociais, especialmente pelos conceitos de redes sociais, repertórios de ação e recrutamento, este artigo analisa a relação entre movimentos sociais de direita e liberais e partidos políticos em Sergipe no período de 2014 e 2017. Especificamente, busca-se contextualizar a emergência desses movimentos, seus espaços de atuação e os protestos organizados por eles, bem como mapear os tipos de relações político-partidárias e os usos dessas nas eleições municipais e federais. Para tal, adotaram-se estratégias qualitativas para a coleta de informações, quais sejam, observação participante, mapeamento de notícias nas mídias sociais, conversas informais e entrevistas semiestruturadas. Os resultados têm demonstrado que, desde a gênese desses movimentos, há uma forte vinculação partidária. Contudo, há também uma resistência à “velha política”, e isso tem provocado rupturas, dissidências internas e uma fragmentação desses grupos no estado. Em suma, pode-se afirmar que está em curso um processo recíproco de consolidação de alguns movimentos de direita e liberais, que repercutem na política partidária. Essa relação ainda merece mais investigações, de forma a acompanhar as mudanças na participação política de movimentos de orientação de direita e liberais e o contexto político-partidário de Sergipe.

**Palavras-chave:** movimentos de direita e liberais; partidos políticos; impeachment; manifestações; eleições.

---

### **Sobre a autora**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Sergipe (UFS); E-mail: adrielmac.s@gmail.com

**Abstract**

Since the manifestations of June 2013, a series of social movements have emerged, such as self-declared right wing, conservative and liberal groups. This article is part of a group of analyses that seek to understand this unique moment in recent politics in Brazil and from which some developments could be observed, such as the strengthening of right wing opposition forces in Brazil. There are few studies on right wing militancy in Brazil, hence the importance of explaining the various facets of this political moment, especially the ones not identified with the left wing. Referring to the literature of social movements, especially on the use of social media and repertoires of action and recruitment, this article analyzes the relationship between right wing and liberal social movements and political parties in Sergipe from 2014 to 2017. Specifically, we seek to contextualize the emergence of these movements, their spaces of action and the protests organized by them, as well as to understand the types of party-political relations and their use in municipal and federal elections. For this, qualitative strategies were adopted to collect information, such as participant observation, mapping of news in social media, informal conversations and semi-structured interviews. The results have shown that, since the genesis of these movements, there is a strong party binding and a resistance to the “old-fashioned politics”, which has provoked ruptures, internal dissidents and a fragmentation of these groups in Sergipe. In short, reciprocal processes of consolidation of some right wing and liberal movements are taking place, which reflects on party politics. This relationship still deserves further investigations to follow the changes in the political participation of right wing and liberal movements, and the political context of Sergipe.

**Keywords:** right wing and liberal movements; political parties; impeachment; demonstrations; elections.

**Introdução**

Este artigo relaciona movimentos sociais autodeclarados de direita e liberais e partidos políticos no estado de Sergipe, tendo como recorte os eventos de protestos e outros tipos de ação utilizados por tais movimentos entre 2014 e 2017. Especificamente, busca-se contextualizar a emergência desses movimentos, seus espaços de atuação e os protestos organizados, e compreender as relações político-partidárias e o uso destas nas eleições municipais e federais.

Para tanto, com o intuito de identificar os diferentes elementos que estruturaram os movimentos, como os recursos financeiros,

humanos, simbólicos, profissionais, além do perfil das lideranças, as relações estabelecidas e os partidos políticos, os recursos metodológicos assumiram contornos qualitativos. As estratégias para coleta de dados foram observação participante, diário de campo, mapeamento de notícias de jornal, postagens nas mídias sociais dos movimentos, conversas informais e entrevistas semiestruturadas.

Devido à natureza do tema, cabe pontuar que, na ausência de definições universais de direita, liberal, esquerda e conservador, esta pesquisa considera as próprias definições dos atores pesquisados que, assim como na literatura, se mostram diversas e conflitantes. Alguns grupos se definem como conservadores liberais, por defenderem a liberdade de mercado e menos intervenção do Estado na vida dos indivíduos, assim como a preservação de tradições e costumes, como a família nuclear. Outros se definem como liberais tanto com relação à economia como aos costumes. Também apoiam menos intervenção do Estado na vida econômica e na vida privada dos indivíduos, por exemplo, liberalização da maconha, liberdade sexual etc. Há ainda aqueles que se definem como de direita, cujo principal objetivo é assegurar a ordem, além disso, defendem a privatização, os princípios cristãos e são a favor do armamento civil, entre outras pautas.

Quanto ao acúmulo teórico sobre as relações entre instituições partidárias e movimentos sociais, registra-se uma ampla gama de estudos nas ciências sociais (Costa, 2009; Gohn, 2014, 2016; Mische, 2008; Tatagiba 2014). Contudo, são poucos os trabalhos que fazem tal análise com foco em movimentos sociais de direita, liberais e seus aliados partidários. Como enfatiza Julian Fretel (2011), os estudos sobre a militância de direita ainda estão aquém daqueles produzidos sobre a militância de esquerda, também ressaltando problemas metodológicos ao analisar a militância de direita. É preciso reconhecer que a militância de direita tem dinâmicas de organização próprias e formas de atuação que nem sempre se assemelham às utilizadas pela esquerda. Este trabalho, ao analisar as relações entre partidos políticos e movimentos sociais autodeclarados de direita e liberais. Também tem como objetivo mostrar que determinados repertórios de ação para relacionar políticos partidários faz parte da consolidação, mobilização e recrutamento tanto de movimentos sociais, seja ele autodeclarado de direita ou de esquerda, quanto também de políticos partidários que buscam aumentar suas redes sociais.

O conceito de “repertório de ação” mencionado pode ser compreendido como um “campo limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (Tarrow, 2009, 51). O conceito de “repertório” é ao mesmo tempo estrutural e cultural. Assim, envolve analisar tanto o que as pessoas fazem quando estão engajadas no conflito com outros quanto o que elas sabem fazer e o que os outros esperam que elas façam. É preciso compreender os elementos estruturais e culturais utilizados pelos manifestantes para se organizar e para reivindicar sua causa em um determinado espaço e contexto políticos.

Os protestos analisados foram organizados por movimentos de direita e liberais na cidade de Aracaju (SE), desde o início de 2015 até setembro de 2017. A maioria dos protestos teve como pauta principal o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). As manifestações de rua e outros eventos, além de terem sido marcados pelo contexto político, também foram marcados por aspectos morais, econômicos e religiosos. A análise de Jasper (2016) sobre protestos permite compreender e classificar os atores envolvidos na organização e realização das manifestações de rua e demais eventos. Percebe-se que políticos partidários que ocupam ou estão tentando ocupar um cargo eletivo têm desempenhado papel fundamental, o de doador de recurso financeiro, material e humano. Outras análises, como a de Tilly sobre confronto político e eleições, auxilia na compreensão de como os espaços das manifestações se relacionam com as eleições políticas (Jasper, 2016; McAdam; Tarrow 2011; Tarrow, 2009).

O artigo segue na seguinte forma: a primeira parte trata da emergência dos movimentos autodeclarados de direita e liberais, como também dos protestos organizados por eles entre o período de 2015 a 2017; a segunda analisa as relações estabelecidas entre partidos políticos e esses movimentos; por fim, nas considerações finais, apresentam-se alguns resultados e problemas de pesquisa que precisam ser mais bem explorados.

## **A emergência e organização**

Em Sergipe, a direita durante o regime civil-militar controlou os espaços de representação política, do Estado, do associativismo

estudantil, secundarista e universitário, entre outros (Cruz, 2012; Dantas, 2004). No pós-regime, um *boom* de movimentos sociais e partidos políticos de esquerda emergiram e se consolidaram, protagonizando manifestações de rua massificadas, ocupando cargos desde a representação estudantil secundarista e universitária até a presidência da república (Gohn, 2000). Em Sergipe, entre os anos de 1980 até a década de 1990, o Diretório Central dos Estudantes (DCE) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) foi dirigido por movimentos sociais e partidos de esquerda, mas é sabido que nesse período e também na década seguinte houve alianças entre partidos de direita e de esquerda para disputar tal espaço (Santos, 2016). O DCE da UFS é um dos espaços políticos fundamentais para compreender a história política do Sergipe, porque os principais políticos do estado, após a redemocratização, foram presidentes ou participaram da diretoria da instituição, ou seja, era um espaço em que os jovens estudantes se tornavam jovens políticos partidários que se elegeram e ainda se elegem como vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais e governadores (Costa, 2009; Santos, 2016). A partir dos anos 2000, nenhum presidente conseguiu ser eleito a cargo eletivo, contudo a maioria continuou envolvida com a militância associativa e/ou partidária, em alguns casos, ocupando cargos de presidência em partidos políticos ou sindicatos.

Percebe-se naquele período elas no movimento estudantil universitário local, entre essas mudanças, a emergência de grupos conservadores, liberais e de direita, conforme o Quadro 1.

**Quadro I** – Movimento e ano

<b>Nome do movimento</b>	<b>Ano de surgimento em Sergipe</b>
Juventude Conservadora de Sergipe	2012
Liberte-se UFS	2014
Movimento Brasil Livre	2014
Estudantes Pela Liberdade de Sergipe	2014
Movimento Muda Brasil	2015
Movimento Muda Sergipe	2015
Movimento Basta	2015
Movimento Ame ou Deixe o Brasil	2015
Movimento Vem Pra Rua	2015

[continua na próxima página]

Nome do movimento	Ano de surgimento em Sergipe
Núcleo Libertário Sergipano	2015
Juventude Livre	2016
Movimento Aliança Estudantil	2016
Movimento Direita Sergipe	2016
Movimento Luta Sergipe	2016
Movimento Sergipe com Jair Bolsonaro	2016
Instituto Liberal Sergipe	2016
Juventude Libertária Tiradentes	2017
Movimento Atitude Sergipe	2017
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fonte: Elaboração da autora.

Entre os anos de 1980 e 2014, não havia relatos de organizações e movimentos estudantis de direita disputando representação estudantil na UFS. Essa história muda no final de 2014, quando um movimento chamado Liberte-se surge e concorre às eleições estudantis para gestar o DCE em 2015. As ações do movimento se acentuam após os resultados das eleições federais de 2014, bem como surgem no estado outras organizações consideradas pela oposição e pelos simpatizantes como movimentos de direita, conservadores e/ou liberais no ambiente universitário (Santos, 2016). A reeleição de Dilma Rousseff foi o evento que marcou o engajamento, a mobilização e consolidação dos movimentos de direita, conservadores e liberais, pois promoveu oportunidades políticas para que novos atores coletivos surgissem na cena pública, pedindo seu impeachment. A universidade, particularmente o DCE, foi o primeiro espaço de representação que os simpatizantes da direita e do liberalismo disputaram, justificando-se pela crença de que “historicamente a UFS sempre foi dominada pelos esquerdistas, marxistas”. Tal crença não só é compartilhada por estudantes, mas também por alguns professores que apoiaram as ações pró-impeachment no âmbito universitário.

Esse breve relato e análise sobre a importância política do DCE em Sergipe não deve ser esquecido, pois não foi à toa que esse espaço foi estrategicamente disputado pelos “pioneiros” dos movimentos de direita e liberais no estado. Ademais, é válido ressaltar que o Liberte-se UFS não venceu as eleições contra a única chapa concorrente, mas obteve 889 votos, e a vencedora, 2.195 votos. Apesar da diferença de

1.306 votos, é preciso considerar alguns aspectos que demonstram a relevância de votos obtidos pela chapa de direita. A saber, a chapa vencedora gestou o DCE no ano de 2014 e alguns de seus membros já haviam participado de diretorias anteriores, além disso, seus membros tem uma longa trajetória de militância estudantil e/ou partidária (Santos, 2016). Analisando os resultados da eleição desse mesmo grupo em 2014, eles obtiveram 1.989 votos e em 2016, 2.015 votos, o que demonstra que eles mantêm um público “fiel” de votantes.

Por outro lado, quando analisamos o voto das chapas em segundo lugar nesses anos, teremos, em 2014, 711 votos, e em 2016, 615 votos. Desta feita, o que queremos frisar é que o número de votos obtido pela chapa Liberte-se UFS foi relevante para as eleições estudantis da universidade, principalmente quando comparamos com as chapas de esquerda em segundo lugar nas eleições de 2014 e 2016. Tal resultado mostrou que havia adesão estudantil ao movimento e às pautas defendidas por ele. Além do Liberte-se UFS, já existiam no estado a Juventude Conservadora de Sergipe (JCS) e os Estudantes Pela Liberdade (EPL) (Tabela 1). Esses três movimentos passaram a atuar de forma mais organizada no final de 2014. Para melhor compreender a emergência desses movimentos, é preciso compreender os protestos iniciados em 2015, os quais estes e outros grupos organizaram.

A consolidação dos movimentos de direita, conservadores e liberais em Sergipe inicia com os protestos pró-impeachment. Este se inicia oficialmente em 2 de dezembro de 2015 e encerra em 31 de agosto de 2016, com a cassação do mandato da ex-presidente da República Dilma Rousseff. O início das manifestações pela cassação data de 15 de março de 2015 e aproximadamente 20 estados brasileiros aderiram ao protesto que teve como principais organizadores o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Movimento Vem Pra Rua. O primeiro movimento já havia feito uma manifestação no final de 2014 reivindicando liberdade de imprensa e mais investigação sobre a corrupção na Petrobras (Mattos, 2016; Souza, 2016). Após o primeiro evento, uma série de protestos de rua e mobilização virtual emerge, bem como um ciclo de surgimento e desaparecimento de grupos organizados enquanto “movimentos” que reivindicavam o fim da corrupção e do PT no Brasil.

Paralelamente, vários estudos buscaram compreender o que estava ocorrendo naquele período, questionando qual o perfil dos manifestantes, quais os espaços ocupados por eles, quais suas

performances, seus aliados e apoiadores, bem como seus referenciais ideológicos e suas motivações. Nesse sentido, a literatura tem classificado tais movimentos como de direita, conservadores e/ou liberais, e sua emergência se relaciona em parte aos protestos de junho de 2013 e às manifestações contra a Copa do Mundo em 2014 (Alonso, 2016; Gohn, 2013, 2014, 2016; Tatagiba *et al.*, 2015). Para Tatagiba *et al.* (2015), as manifestações de 2015 e 2016, que também ficaram conhecidas como “Fora Dilma” e “Fora PT”, estão vinculadas a um conjunto de manifestações contra o PT e contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciadas em 2007, que ocorreram após os escândalos de corrupção e de compra de voto de parlamentares envolvendo dirigentes do partido.

Tais manifestações refletem mudanças nas dinâmicas de organização, mobilização e relação entre partidos políticos e movimentos sociais e uma inovação dos atores sociais que se manifestam, na medida em que são constituídas por atores que, tradicionalmente, não se manifestavam em espaços públicos. Os autores citados demonstraram em seu estudo que, desde 2007, é possível observar um conjunto de atores que desafiam a hegemonia da esquerda no que concerne às diferentes formas de manifestação da ação coletiva em espaços públicos.

Tanto Alonso (2016) quanto Melo (2016) veem uma relação entre as manifestações de 2013 e de 2015-2016. Na mesma linha, Mattos (2016) faz uma análise de junho de 2013 a junho de 2015. Os autores analisam os dois contextos considerando as diferenças de classe, os fatores econômicos, a relação entre os organizadores e a mídia etc. Estas análises sobre aquele momento tendem a caracterizar os protestos de 2015-2016 como parte de um golpe político ou não se aprofundam na análise dos repertórios de ação, nos referenciais ideológicos dos organizadores e das causas defendidas por eles (Szwak, 2016). Por outro lado, esses mesmos estudos suscitam questões interessantes, circunscritas à participação e à relação dos partidos políticos nesses protestos, o papel da grande mídia na construção de uma imagem positiva das manifestações e de seus manifestantes, uma análise dos discursos das lideranças tanto nos protestos quanto em entrevistas concedidas à grande mídia (*Ibidem*).

Ressalta-se ainda o estudo de Alonso (2016), uma vez que a autora utiliza o conceito de “ciclo de protestos” para analisar as manifestações entre 2013 e 2016: o primeiro ciclo se formou pelas



manifestações de junho de 2013, e a pesquisa catalogou 1.594 eventos de protestos no Brasil. A autora classificou três grupos: os *autonomistas* e os *socialistas* (mobilizações de esquerda); de outro, os *patriotas*. O segundo ciclo ocorreu em 2014, e Alonso afirma que os *socialistas* e *autonomistas* deixam a rua, abrindo mais oportunidades para o terceiro grupo ocupar espaços de reivindicação. Segundo o estudo, os *patriotas* passam a ter organização, complexidade e volume, contabilizando 43 grupos organizados, 3 associações estruturadoras: Vem Pra Rua (liberal); MBL (conservadora) e Revoltados On-line (reacionária). Por fim, o terceiro ciclo de protesto ocorreu em 2015-2016, com duas agendas em disputa: pró-políticas sociais/antigolpe e pró-Estado mínimo/pró-impeachment. A primeira agenda era reivindicada pelos socialistas e autonomistas, e a segunda, pelos patriotas (Ibidem).

Como apresentado, os movimentos de direita e liberais emergiram em Sergipe como um grupo de contestação no final de 2014 na Universidade Federal de Sergipe. Contudo alguns poucos registros mostram que já nas manifestações de junho de 2013 havia simpatizantes e defensores de causas de direita, como a defesa da volta do regime civil-militar, a defesa da família nuclear, entre outras. A partir dos dados coletados tem-se questionado o peso de tais manifestações como evento marco da organização dos movimentos em Sergipe, tendo em vista que as eleições de 2014 tem se configurado como o evento que impulsionou o recrutamento, a mobilização e o engajamento de um perfil diversificado de atores políticos, profissionais liberais, estudantes universitários e secundaristas, professores universitários, desempregados etc.

Em 2013, emergiram dois movimentos: os Estudantes Pela Liberdade de Sergipe (EPL-SE), movimento de âmbito nacional e internacional que tem como objetivo difundir as ideias liberais em universidades e escolas do Ensino Básico; o segundo que emerge nesse período é a JCS, que atua principalmente no âmbito virtual, propagando ideias conservadoras e defendendo o “real conservadorismo e a tradição, a família tradicional, os valores do ser humano, a moralidade tradicional, a integração do povo, a valorização da identidade nacional, a valorização das nossas origens e a difusão do espiritualismo”. São dois movimentos com perfil diferente, um liberal e outro conservador, mas que durante os protestos pró-impeachment se aliaram para “combater o inimigo comum” (palavras

da JCS), ou seja, a ex-presidente Dilma Rousseff e o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2014, emerge outro conjunto de movimentos sociais, principalmente no âmbito estudantil universitário. A emergência do Liberte-se, nesse período, é justificada pelo coordenador do mesmo, a partir das manifestações de junho de 2013 e do descontentamento com a atuação dos movimentos de esquerda e do monopólio destes sobre os espaços de representação estudantil. Porém, outros relatos mostram que sua criação ocorre a partir da oficialização do Partido Novo (PN) no estado, quando este queria ter representação no meio universitário, mas por conta da rejeição a partidos políticos nesse espaço, o movimento precisou se configurar como um movimento apartidário inicialmente.

O apartidarismo, muito presente nos discursos em protestos pró-impeachment de Dilma Rousseff e durante o impeachment de Fernando Collor de Melo em 1992, como mostra Mische (2008), por um lado mostra a defesa de uma nova forma de relação entre partidos políticos e movimentos sociais, em que a partidarização do movimento é rejeitada por parte ou por todo o grupo; por outro lado, apresenta estratégias de ação e representação desses movimentos a partir do mascaramento de que o movimento e suas lideranças são partidários. Como estratégia de demarcar certa autonomia em relação a partidos políticos e manter o caráter apartidário do movimento estudantil, criou-se uma ramificação do Liberte-se, chamada “Liberte-SE”, formado pelos mesmos membros do anterior, mas com o objetivo de organizar protestos fora do ambiente estudantil.

Assim, as manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff em Sergipe seguiram a lógica do ciclo de protestos que ocorreram em âmbito nacional. No período de 15 de março de 2015 a 31 de agosto de 2016 houve as principais manifestações organizadas pelo MBL, Movimento Basta, Movimento Muda Brasil e pelo Movimento Vem Pra Rua, e os demais movimentos citados, foi criada uma série de movimentos sociais “temporários”, pois passado o ciclo de protestos pró-impeachment, boa parte deles desapareceram.

Como desdobramento dessas manifestações, emergiram os dois principais movimentos de direita e liberais do estado atualmente: a Direita Sergipana e o Instituto Liberal de Sergipe (Ilise). O primeiro se apresenta da seguinte forma:

O movimento Direita Sergipana surgiu em outubro de 2016 da reunião de pessoas dispostas a promover ações para divulgar o pensamento e as ideias de direita (conservadora e liberal) em Sergipe. Temos como princípios a defesa da vida, da propriedade e da liberdade, principalmente a liberdade de expressão e a liberdade econômica. Somos contra e combatemos o marxismo cultural, o politicamente correto, ideologias e partidos totalitários (socialismo, comunismo, fascismo...). Lutamos por menos impostos, por mais segurança, pela garantia da legítima defesa com direito a posse de armas pelo cidadão, por justiça para todos e pelo respeito a família e aos valores judaico-cristãos. (Direita Sergipana, 2017)

As lideranças desse movimento atuaram como coordenadores ou membros dos movimentos já citados, Liberte-se, JCS e EPL, como também o Movimento Aliança Estudantil, que surge em 2016 e também defendia ideias liberais, e a Juventude Com Jair Bolsonaro, que surge em 2015. Essa citação deixa claro que o movimento defende tanto ideias liberais quanto conservadoras, e esse posicionamento permite, em alguns momentos, uma aliança com movimentos conservadores mais radicais, como a JCS.

Já o segundo movimento, o Ilise, ao se apresentar, deixa claro seus objetivos:

Queremos unir os liberais e fortalecer a difusão das ideias que reconhecem o indivíduo como um fim em si mesmo. Apresento a vocês a missão, visão e os valores que nortearão as ações do Instituto: Missão – Promover ideias liberais de respeito à vida, liberdade e propriedade, desenvolvendo formas que potencializem o alcance de uma sociedade mais livre. Visão – Ser um referencial na promoção das ideias de liberdade, tanto no Estado de Sergipe quanto em parceria com outras organizações da região Nordeste e do Brasil. (Ilise, 2017)

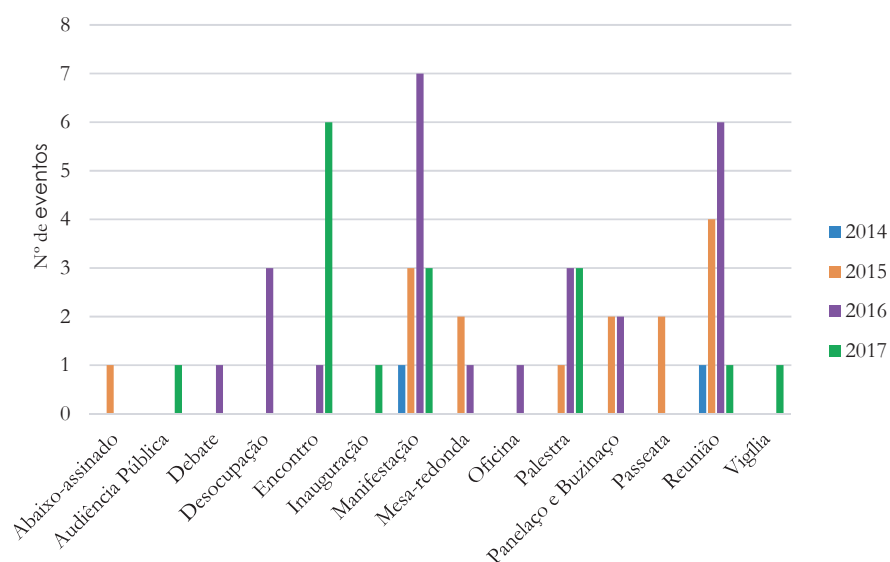
O movimento surgiu em julho de 2016, o atual presidente e o vice-presidente do Instituto foram coordenadores estaduais do EPL, sendo que o presidente atualmente foi e é o atual coordenador estadual do MBL-Sergipe e faz parte da diretoria da Direita Sergipana. Tanto o Ilise quanto a Direita Sergipana são movimentos recentes formados por militantes que atuam desde 2014 em outros movimentos, ao classificá-los como os principais movimentos de direita e liberais no estado está se levando em conta seu poder de mobilização de recursos financeiros,

materiais, humanos e políticos no estado. Mas além disso, leva-se em consideração aspectos institucionais, uma vez que o Ilise está em processo de institucionalização e o outro tem uma sede própria.

A partir de observação participante, mapeamento de notícias de jornais locais e das mídias sociais dos movimentos já citados, além de entrevistas semiestruturadas e conversas informais, foi possível até o momento catalogar 56 ações públicas (reuniões, palestras, manifestações de rua) organizadas pelos movimentos. O Gráfico 1 apresenta os tipos de ação utilizados pelos movimentos sociais e sua frequência entre 2014 e 2017.

### Gráfico 1 – O Modelo da numeração de gráfico é números arábicos

Tipo de ação e ano



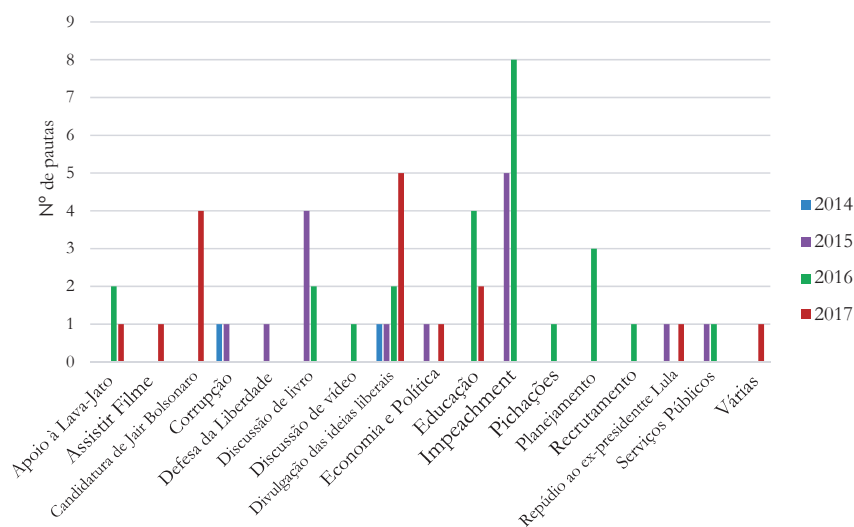
Fonte: Elaboração da autora.

Como é possível observar, o ano de 2016 foi o período com mais eventos, e a ação mais utilizada foi a manifestação de rua e reunião. Esse dado é interessante porque representa características específicas dos movimentos, uma vez que movimentos como o EPL e o Ilise atuam principalmente por meio de reuniões, mesas-redondas, debates, encontros e palestras. Em relação a isso, o ano de 2017 já se mostra significativo quando se observa o número de encontros e palestras organizadas até o momento. O repertório “manifestação”

foi utilizado principalmente durante o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, pelos movimentos de âmbito nacional que atuaram no estado, como o Movimento Basta, Movimento Muda Brasil, MBL, Movimento Vem Pra Rua, entre outros. Vale ressaltar os tipos de ação “panelaço” e “buzinaço”, uma vez que se tornaram símbolo dos protestos de rua organizados pelos movimentos de direita e liberais durante o impeachment e continuou sendo utilizado como recurso simbólico complementar a outros tipos de ação.

O Gráfico 2 apresenta as pautas reivindicadas e sua frequência entre 2014 e 2017. Com base nas reivindicações dos movimentos, foi possível identificar também sua relação com partidos políticos, políticos partidários e o período em que isso se torna mais evidente. Além disso, de forma complementar às informações do Gráfico 1, percebe-se que as estratégias de recrutamento, mobilização e pautas são diversificadas, conforme apresentado no Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Pautas e ano**



Fonte: Elaboração da autora.

O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff foi a pauta mais reivindicada pelos movimentos em 2015 e 2016. Esse resultado já era esperado, visto que movimentos como o MBL e Vem Pra Rua se consolidam principalmente a partir da organização de manifestações de rua que reivindicavam o impeachment nesses anos. O

que se torna significativo nesse gráfico é a pauta “Divulgação das ideias liberais” e a “Candidatura do deputado Jair Bolsonaro em 2018”. A primeira só não aparece em 2014, aparecendo de forma mais intensa no primeiro semestre de 2017, demonstrando em certa medida a consolidação dos movimentos liberais no estado diretamente atrelada à defesa da segunda pauta. A defesa da suposta candidatura do deputado Jair Bolsonaro para presidente da República em 2018 aparece de forma simbólica desde 2016, e em 2017 se tornou pauta principal de alguns eventos organizados por movimentos como a Direita Sergipana e seus apoiadores.

Em suma, as várias direitas que emergiram com o resultado das eleições federais de 2014 se uniram nos protestos pró-impeachment e depois voltaram a se organizar em seus próprios interesses, em alguns casos com objetivos claros, visando eleger determinados políticos nas eleições municipais de 2016 e a candidatar outros para as eleições de 2018. Um exemplo é a presença, em quase todas as manifestações durante e depois do impeachment, de militantes com camisa do deputado Jair Bolsonaro, com a estampa “Bolsonaro 2018”.

No próximo tópico será analisada a relação estreita entre esses movimentos e políticos partidários específicos, como o deputado Jair Bolsonaro e políticos locais.

### **Apoios, partidos políticos e eleições**

A partidarização dos movimentos sociais e o aparelhamento político têm sido discutidos por pesquisadores de movimentos sociais. Um estudo interessante que vale ser destacado é o de Ann Mische (2008) sobre o movimento estudantil do Brasil na década de 1990. Ela acompanhou movimentos estudantis com vinculações partidárias distintas e observou suas relações. Um dos resultados encontrados foi que movimentos que se diziam apartidários tinham vinculações densas com partidos políticos, porém tais vinculações não apareciam durante os protestos, eram ocultadas, pois a relação entre movimentos sociais e partidos políticos tinha sido abalada por conta dos acontecimentos políticos de 1992. Tal contexto não é muito distante do que foi visto nas manifestações dos últimos anos. Nas ocorridas em junho de 2013, as bandeiras partidárias e até de centrais sindicais não foram bem recebidas nos protestos. Nas manifestações

pró-impeachment de 2015 e 2016 a relação também permaneceu ocultada, porém nos bastidores e nos perfis pessoais dos organizadores dos protestos era possível mapear suas vinculações partidárias, ficando mais evidentes nas eleições municipais de 2016.

Em Sergipe uma série de políticos que se candidataram nessas eleições apoiaram ou criaram movimentos durante o período analisado. Lideranças do conjunto de movimentos já citados manifestaram nas redes sociais o apoio a determinados políticos partidários e sugeriram políticos supostamente alinhados à ideologia e aos princípios de direita e liberais. A defesa do apartidarismo ficou mais presente nas manifestações de 2015 e do primeiro semestre de 2016, mesmo com contradições evidentes, como militantes defendendo o apartidarismo mas vestidos com camisas que representavam simbolicamente o Partido Novo, o Partido Social Liberal/Livres (PSL) e o deputado Jair Bolsonaro. Além disso, na trajetória de algumas lideranças, foi possível identificar a participação em campanhas eleitorais de políticos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na época, essas lideranças eram dirigentes do Partido Novo (PN) em nível estadual que, além disso, apoiaram vários candidatos de partidos como Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), nas eleições municipais de 2016.

Em âmbito nacional, o MBL e o Movimento Vem Pra Rua ganharam notoriedade, entre outras coisas, por organizarem manifestações em aproximadamente 20 estados do país (Mattos, 2016; Souza, 2016). O primeiro já havia feito uma manifestação no final de 2014 reivindicando liberdade de imprensa e mais investigações sobre a corrupção na Petrobras (Melo, 2016). Esse mesmo movimento nas eleições municipais de 2016 apoiou vários candidatos para os cargos de vereador e prefeito. Entre estes, nove conseguiram se eleger para o cargo de vereador (Souza, 2016).

O discurso apartidário do MBL entrou em conflito com a própria postura que o movimento e suas lideranças assumiam após escândalos de financiamento partidário. Assim, as eleições de 2016 só evidenciaram e legitimaram as relações entre o movimento e partidos políticos. Em Sergipe a vereadora eleita com o apoio do MBL foi Emília Correia, do PEN. A candidata já havia tentado se eleger em outras eleições pelo DEM. Além dela, o primeiro coordenador

estadual do MBL em Sergipe também se candidatou ao cargo de vereador na mesma eleição, contudo, não mais vinculado ao movimento, mas ao PSL que, a partir de uma postura de renovação e transição de nome, passou a atuar com o nome “Livres”, tal partido também apoiou e organizou protestos pró-impeachment no estado. Vinculado ao Movimento Basta e ao Movimento Vem Pra Rua, houve um candidato ao cargo de vereador pelo Partido Social Democrata Cristão (PSDC).

Em protesto ocorrido no dia 13/03/2016, uma liderança no trio elétrico fala a seguinte frase: “Aceitamos todos os partidos políticos, até aqueles arrependidos do PT”, além dessa frase, algumas pessoas que falaram ao microfone fizeram referência a políticos que estavam presentes. Os “arrependidos do PT” são pessoas que já se filiaram e até se candidataram pelo PT. Dois professores universitários, um do departamento do curso de Ciências Sociais e outro do curso de Direito, ex-filiados e ex-militantes do PT, foram os principais professores que apoiaram e palestraram a favor do impeachment de Dilma Rousseff e participaram ativamente dos protestos de rua. Tais dados suscitam uma análise mais detalhada sobre o perfil desses atores sociais, de sua trajetória de vida e de suas concepções políticas.

São vários casos que ainda precisam ser mais bem compreendidos, por exemplo estes em que militantes e apoiadores dos movimentos de direita e liberais foram inicialmente socializados em uma política e militância de esquerda, especialmente em partidos políticos e movimentos sociais. Essa socialização prévia e o desencantamento das experiências anteriores aparentemente criam unidade e identificação no interior desses movimentos, possibilitando uma união diante do sentimento de terem sido “enganados pela esquerda comunista”.

Esse panorama mais geral do envolvimento partidário de lideranças dos movimentos de direita e liberais, mesmo de forma breve, tenta mostrar uma nova dinâmica tanto na política associativa quanto partidária. Nova no sentido de que, desde o fim do regime civil-militar, não havia em Sergipe movimentos sociais organizados de direita, conservadores e liberais. A emergência desses movimentos e adesão, principalmente no meio virtual, denota, entre outras coisas, formas e estratégias políticas que alcançam um público específico, sejam os “arrependidos do PT”, seja uma juventude que não se identifica com os partidos políticos e movimentos sociais temáticos de esquerda.



Como apresentado no Gráfico 1, as manifestações de rua, as mesas-redondas na UFS, as reuniões públicas, foram formas de ação utilizadas por um conjunto de movimentos que emergem e se consolidam entre 2014 e 2017. A Direita Sergipana, um dos movimentos que mais atuam em Sergipe, estabelece relações diretas com políticos partidários. Tal relação ocorre principalmente com o deputado Jair Bolsonaro, do Partido Social Cristão (PSC), e do empresário João Tarantella, que se candidatou a prefeito de Aracaju em 2016 pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN). O movimento desde sua origem não mascara seu apoio ao deputado e ao empresário. Uma das lideranças relatou que Tarantella foi o primeiro político a acreditar e apoiar o movimento. Vale ressaltar que a maioria dos jovens que lideram esse movimento, como também o Ilise, não tem uma trajetória militante anterior, diferentemente do que acontece com os apoiadores, doadores e financiadores, sendo possível observar laços densos com a política partidária.

É importante observar as estratégias e os espaços de *recrutamento desses movimentos*. Os protestos de rua durante 2014 e o primeiro semestre de 2017 proporcionaram um espaço oportuno e estratégico de recrutamento de novos militantes para os movimentos. Atréadas a elas, ou como extensão desse espaço, foram as mídias sociais. Alguns movimentos dispõem de site, blog, Instagram, Twitter e páginas do Facebook, onde divulgam, mobilizam e interagem com seus simpatizantes e confrontam opositores. Para explicar o recrutamento, alguns autores destacam um alinhamento de quadros, ou seja, eles “alinham” seus respectivos “quadros” vinculando novos temas a problemas sociais com que as pessoas já se preocupam (Jasper, 2016). A isso destacam-se as pautas reivindicadas pelos movimentos, desde o impeachment de Dilma Rousseff, passando por reivindicações ligadas aos serviços públicos, como segurança e educação, até o repúdio à ideologia de gênero e a defesa dos princípios cristãos e da família tradicional. Tais pautas estão alinhadas a públicos específicos, em sua maioria são militares, profissionais liberais, pessoas com vinculações religiosas fortes etc.

Outro aspecto do recrutamento e da própria manutenção desses movimentos e de suas redes é a trajetória biográfica de cada militante, de cada liderança. Segundo Jasper, a disponibilidade biográfica não é uma limitação estrutural, mas uma interpretação dos

custos da participação (Ibidem). Percebe-se com frequência nas narrativas das lideranças a dificuldade de dedicação dos “militantes” ao movimento, pois eles acreditam na causa, mas têm outros interesses que superam o engajamento. Um exemplo é o tempo disponível para a causa e para os estudos ou trabalho. Segundo lideranças do Ilise e da Direita Sergipana, é difícil manter os jovens porque eles querem terminar os estudos e entrar no mercado de trabalho ou têm outro engajamento, como o religioso. Nesse sentido, é possível compreender como esses movimentos se distanciaram da UFS e começaram estrategicamente a disputar outras arenas políticas, como o Conselho Estadual de Juventude. Pensando no alinhamento de quadros, percebe-se que pode haver um desalinhamento e/ou desajuste nas estratégias de recrutamento e de organização interna desses movimentos. Um exemplo pode ser a frequência de dissidências e rupturas entre os movimentos e a falta de adesão nas últimas manifestações de rua organizadas. Vale ressaltar que o Ilise não organiza manifestações de rua, pelo contrário, se organiza em reuniões, palestras, debates e mesas-redondas, principalmente no âmbito universitário e escolar. Porém, o fato de que boa parte das lideranças da Direita Sergipana faz parte dele demonstra que essas lideranças buscam recrutar, mobilizar e divulgar as ideias de direita e liberais a partir de diferentes frentes de atuação.

A sustentabilidade desses movimentos, portanto, envolve tanto o recrutamento e a permanência de novos militantes quanto de apoiadores que possam suprir as necessidades financeiras, materiais, humanas e ideológicas/teóricas deles. A literatura mostra que manter uma manifestação sempre cheia de pessoas requer estímulos diversificados e um processo de identificação coletiva com demandas reivindicadas nos protestos, bem como um senso de pertencimento ao grupo, que se constrói a partir de recursos e formas de ação diversificadas. Como ressalta Jasper (2016, 139), “a maioria dos protestos, contudo, não é tão empolgante assim, e requer outros incentivos. O mais importante é um senso de pertencimento e obrigação para o grupo”. A mesma lógica pode ser aplicada ao engajamento orgânico no movimento, onde os custos e os benefícios de participar são avaliados, as lideranças criam estratégias para sustentar não só suas ações nas ruas, mas também na organização interna do movimento (reuniões, divisão de atividades, autofinanciamento, financiamento externo etc.). Como dito

anteriormente, muitos movimentos apareceram e muitos desapareceram no período pré e pós-impeachment de Dilma Rousseff. O declínio e total desaparecimento desses movimentos pode ser explicado por uma falta de recursos diversificados de que as lideranças não dispõem.

Nota-se que há uma necessidade de fazer alianças, mobilizar diferentes atores que sejam potenciais doadores financeiros, que tenham potencial para se tornar lideranças, pois necessita-se de militantes comprometidos e engajados com a causa. Dessa forma, políticos específicos, profissionais liberais, empresários e professores universitários são convidados, mobilizados ou, mesmo de forma espontânea, aderem aos movimentos e sustentam o movimento. Pensando na clássica teoria do dom de Marcel Mauss, o dar, receber e retribuir podem explicar em certa medida o sistema de troca entre os movimentos e esses atores, pois muitos destes, principalmente os empresários envolvidos com política partidária, recebem como retribuição o apoio irrestrito e a lealdade dos jovens à frente dos movimentos. Essa retribuição foi observada a partir de um relato sobre o apoio a campanha virtual de João Tarantella a prefeito de Aracaju nas eleições de 2018, por lideranças da Direita Sergipana. Como se observa também no apoio à suposta candidatura do deputado Jair Bolsonaro à presidência da República em 2018.

No dia 26 de agosto de 2017, inaugurou-se na cidade de Aracaju a sede do Movimento Direita Sergipana e do Movimento Sergipe com Bolsonaro. O local será utilizado para reuniões, visitas, encontros e eventos tanto dos movimentos como de outros com os quais as lideranças possam estabelecer alianças. O evento contou com um número significativo de pessoas que não participavam desses movimentos, além da presença de vereadores, pré-candidatos às eleições de 2018, empresários que financiaram os eventos, doadores etc. O evento teve dois objetivos claros: inaugurar a sede e mostrar ao assessor do deputado de Bolsonaro no Nordeste, Julian Lemos, e à professora Dayane Pimentel, que comanda a rede de apoiadores do deputado na Bahia, que em Sergipe havia muitas pessoas mobilizadas em prol da candidatura do deputado. Foi um momento de festa, confraternização e, mais do que isso, de construir redes de relações e recrutamento.

A citação seguinte é de um empresário que apoia diretamente os movimentos:

Nós temos que acabar com essa apatia da população, de deixar tudo como está. E isso significa combater a corrupção, pois dinheiro desviado mata pessoas num hospital por falta de atendimento [...]. Vale agradecer ao empresário João Tarantella, que cedeu esse prédio. Nós perguntamos: quando é para pagar o aluguel, Tarantella? E ele disse: “em momento algum”. Isso é bonito de se ver. (Cristhian, 2017)

O prédio cedido pelo empresário foi utilizado durante sua campanha para prefeito em Aracaju em 2016. Ao mesmo jornal, Tarantella relatou: “Agora estamos marchando com Bolsonaro. Me filiarei ao partido em que ele se filiar. E é bom que o pessoal daqui, que comanda o PEN, que pode virar Patriota, e tem Robson Viana à frente, abrace a causa de verdade” (Ibidem). No dia da inauguração, observou-se uma fala muito significativa desse empresário, em que ele relatou seu descontentamento com o governo do estado, com o atual prefeito de Aracaju, falou de sua ruptura com o PMN e enfatizou que está disponível para Bolsonaro e irá se candidatar a qualquer cargo que ele mandar nas eleições de 2018, seja para deputado ou senador.

Julian Lemos e Dayane Pimentel também relataram suas impressões ao jornal *Cinform*: “O que estou vendo aqui em Aracaju é o que eu vejo em todo o país. É em apoio a Bolsonaro, sim. Mas é principalmente em defesa do Brasil [...]. Todo mundo quer mudança. E mudança é com Jair Bolsonaro” (Ibidem). Como foi dito, a linguagem do alinhamento dos quadros está relacionada também com as demandas do público que os organizadores querem atingir. Os dois representantes de Bolsonaro falaram poucos minutos, mas enfatizaram que sua figura representa mudança e, acima de tudo, representa também a defesa dos princípios cristãos, a defesa da família e da honestidade. A dimensão moral presente no discurso da professora também se faz constante nos discursos e na mobilização virtual dos movimentos, principalmente os de direita.

Vale ressaltar ainda as narrativas das lideranças da Direita Sergipana ao jornal, em que o coordenador fala: “Na verdade, se trata de um espaço que servirá de apoio para todo o estado, já que temos gente que apoia Bolsonaro em todas as 75 cidades de Sergipe. [...] Aqui não existe líder, por isso dividimos o grupo em 15 coordenações, e cada uma faz a sua parte” (Ibidem).

Interessante frisar o número de coordenadorias e o caráter horizontal da organização. A partir de conversas com as lideranças do movimento, foi possível compreender que eles ainda estão em fase de estruturação e consolidação do modelo organizacional do movimento, e de recrutar e engajar o máximo de pessoas. A horizontalidade, nesse contexto, funciona como estratégia para que os envolvidos se dediquem, tenham o mínimo de compromisso, doem recursos financeiros e tempo, se sintam parte fundamental do movimento e uma liderança dele. Outra liderança do movimento destaca que: “A nossa ideia é mobilizar. Começamos na internet, nos organizamos nos protestos entre 2015 e 2016 e agora estamos trabalhando pelo que nós acreditamos” (Ibidem).

A internet foi e é um recurso-chave de mobilização e sustentação do movimento, pois demanda pouco recurso financeiro, é de fácil acesso, atinge milhares de pessoas, possibilita uma rede de contatos tanto no âmbito local quanto nacional etc. O movimento está na fase de saída da mobilização intensa do meio virtual para as formas presenciais de ação. A mobilização e a construção de uma rede de relações que envolve empresários, profissionais liberais e políticos partidários que dispõem de recursos financeiros parece fundamental para que esses movimentos consigam fazer essa transição de forma sustentável.

Outro aspecto importante que cerca não só a construção das manifestações de rua, mas a própria organização dos movimentos e das relações que irão estabelecer com partidos políticos ou políticos específicos, é o elemento da decisão. Questões como: “Qual será a tática de ação mais efetiva?”; “Quem será responsável pela linha de frente na manifestação?”; “Quem falará com os jornalistas, com a política ou os agentes de trânsito?”; “Quem negociará com representantes do estado?”; “Quem mediará as novas alianças com os demais movimentos?” estruturam e organizam os protestos e o movimento de forma geral. Decidir o melhor repertório é uma decisão estratégica que leva em consideração tanto as disposições individuais quanto também o contexto político, econômico e cultural.

Vale ressaltar que a decisão do Movimento Direita Sergipana de apoiar Bolsonaro e mesmo de se articular diretamente com empresários partidários provoca, às vezes, conflitos internos no movimento e com possíveis aliados. Outro exemplo de como as decisões são estruturantes foi observado em uma reunião do Instituto Liberal de

Sergipe. Numa discussão sobre criar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da instituição, membros não pertencentes à diretoria foram contra, dizendo que era uma burocracia desnecessária, mas a decisão já estava tomada por dois motivos: possibilidade de conseguir mais dinheiro com doadores físicos e jurídicos para divulgar as ideias liberais e evitar problemas jurídicos quanto à transparência de tais doações.

Esses conflitos podem ser observados entre os membros de movimentos mais conservadores ou liberais. Como foi dito, durante os protestos pró-impeachment, movimentos como Liberte-se, EPL, entre outros, tiveram de se aliar à JCS, que apoia de forma declarada ideias fascistas. Tal decisão marcou a trajetória desses movimentos liberais e de direita, pois tanto para a oposição quanto para alguns simpatizantes, essa aliança é inadmissível. Em termos analíticos, é preciso pensar em que condições são feitas alianças com esse tipo de movimento e em que medidas elas se tornam temporárias ou se consolidam. Observou-se que alguns membros da JCS ficaram na linha de frente das manifestações, fazendo a segurança, pois se houvesse um confronto físico com contrários à manifestação, eles supostamente saberiam e estariam preparados para agir. Nesse sentido, vale ressaltar que a união entre movimentos como a Direita Sergipana, os membros do Ilise e a JCS são o apoio à suposta candidatura de Bolsonaro em 2018.

Envolver outros atores é um desafio que marca qualquer movimento social. O envolvimento e a interação com políticos são feitos a partir de relações construídas previamente. Até o momento, foi possível identificar que as relações entre lideranças de movimentos liberais, em especial a Direita Sergipana, o Ilise e o MBL Sergipe, se configuraram no próprio contexto político mais recente. Como exemplo disso, foi citado que a vereadora Emília Correa, eleita pelo PEN na última eleição municipal, recebeu apoio do MBL e de seus movimentos aliados no estado. A vereadora se tornou, portanto, uma aliada-chave não só do movimento, mas de seus aliados. Como demonstração da relação entre o movimento e ela, ressalta-se o apoio dela ao projeto Escola Sem Partido, protocolado por ela, com o nome Direito de Aprender, no dia 15 de agosto de 2017 na Câmara de Vereadores de Aracaju.

Na mesma ocasião, membros do MBL e da Direita Sergipana buscaram outros políticos que possivelmente apoiariam o projeto.

Conseguiram o apoio do vereador Cabo Amintas, policial militar, eleito pela composição PSC/PSL/PTB. Essa composição é interessante, uma vez que inclui o partido atual de Bolsonaro, e o vereador demonstrou ter uma relação próxima com ele, inclusive ressaltando algumas reuniões que tiveram. No mesmo dia em que foi protocolado o projeto, as lideranças do MBL e da Direita Sergipana também se reuniram com esse vereador, que concordou em apoiar o projeto. Além disso, o político marcou presença no evento de inauguração da sede do Movimento Direita Sergipana e do Movimento Sergipe com Bolsonaro, citado anteriormente.

Além do âmbito político, como envolvimento de outros atores, destaca-se a universidade e as redes de relações pessoais dos militantes e das lideranças dos movimentos. Foi possível identificar que boa parte das lideranças desses movimentos estudaram nas mesmas escolas, privadas ou públicas. Outro aspecto é que, apesar de a maioria dos jovens que participam não ter engajamento militante anterior, observa-se que familiares próximos tiveram ou têm. Os dados a respeito da trajetória biográfica das lideranças dos movimentos citados ainda estão em fase de coleta e sistematização, mas já indicam que a escola, a universidade e a esfera familiar são espaços de socialização que marcam e podem explicar o engajamento desses jovens na criação e no engajamento em movimentos liberais e de direita no estado de Sergipe, bem como outros tipos de relação com políticos partidários.

Em suma, ao mobilizar o envolvimento de diferentes atores, os movimentos e organizadores de protestos mobilizam e disputam diferentes arenas políticas, nesse caso, escolas, universidades, espaços públicos, instituições públicas etc. Isso também exige compreender quem são os aliados e os rivais nessas diferentes arenas pois, ao mesmo tempo que se percebe uma união nas direitas, como ocorreu durante os protestos pró-impeachment, os próprios atores revelam a fragmentação no pós-impeachment. A disputa pelos espaços de representação política no estado não ocorre apenas entre eles e movimentos e partidos de esquerda, mas entre os próprios movimentos liberais e de direita, entre estes e aqueles mais radicais. Como consequência, já foi possível observar um conjunto de jovens se candidatando pela primeira vez a uma eleição partidária em 2016, bem como políticos já veteranos se aliando a esses movimentos recentes para conseguir apoio e visibilidade em suas

campanhas, tanto presencial quanto virtualmente. O quadro que está se construindo para as eleições de 2018 não parece diferente: possíveis candidatos a deputados federais, estaduais e senadores já se mostram, seja de forma declarada, como fez o empresário João Tarantella, seja de forma indireta, apenas marcando presença nos eventos, contribuindo financeiramente etc.

Alguns autores mostram de forma clara e sem preconceito a importância de compreender as relações estabelecidas entre movimentos sociais e partidos políticos (Fretel, 2011; Jasper, 2016; Mische, 2008). Como foi visto, desde a origem dos movimentos liberais e de direita em Sergipe houve o envolvimento partidário, que também se deu com outros grupos de interesse, como os profissionais liberais e os empresários.

A literatura sobre movimentos sociais mostra que isso faz parte da própria dinâmica de construção, recrutamento e sustentabilidade dos movimentos sociais. Um dos principais objetivos desta segunda parte do artigo foi mostrar como a relação entre movimentos liberais, de direita e políticos partidários no estado aconteceu, por um lado, a partir das necessidades cotidianas de os movimentos se manterem atuantes, bem como de expandirem sua atuação a partir da ocupação simbólica de espaços públicos e privados; por outro, do envolvimento de empresários e profissionais liberais que tentavam ocupar um cargo eletivo, em âmbito municipal, estadual ou federal.

### **Considerações finais**

Um dos problemas identificados tanto na literatura nacional quanto internacional é a falta de estudos sobre movimentos sociais de direita, conservadores e liberais, se compararmos com a gama de trabalhos já produzidos sobre a esquerda. Segundo Fretel (2011), que analisa os partidos políticos e a militância de direita na França, os estudos sobre esses atores ficam aquém dos estudos sobre movimentos de esquerda. Um dos desafios apontados por Fretel se relaciona com a ideia de que não há militância de direita. Isso é um equívoco para o autor, pois existe militância de direita, contudo ela tem características específicas, visto a sua formação ideológica, a carreira dos seus militantes e a influência das instituições partidárias sobre suas formas de organização. Outro desafio apontado



está restrito aos próprios interesses de pesquisa dos pesquisadores, que em grande parte simpatizam com os movimentos e partidos de esquerda e limitam suas pesquisas a eles.

Este artigo também visou contribuir com estudos recentes sobre os movimentos que se autodeclararam de direita, conservadores e liberais no Brasil. Buscou-se apresentar como os movimentos de direita e liberais emergiram e se consolidaram em Sergipe no período de 2014 ao mês de setembro de 2017, como ainda buscou analisar a relação entre eles e os políticos partidários. Os resultados indicam que inicialmente a UFS foi o primeiro espaço a organizar grupos de contestação de direita e liberal no estado, com o processo de impeachment de Dilma Rousseff, e um conjunto de movimentos que surgiram ao longo de dois anos passou a disputar outros espaços públicos, como praças, pontos turísticos e escolas secundaristas. Tanto os espaços quanto as pautas dos movimentos se diversificaram, e entre 2015 e 2016 o foco foi o impeachment. Passado todo o processo, os protestos e outros tipos de ação foram organizados em defesa da educação, da divulgação das ideias liberais, da suposta candidatura do deputado Jair Bolsonaro para a presidência da República em 2018, entre outras.

Os resultados também demonstram que, desde a gênese desses movimentos, há uma forte vinculação partidária, contudo há também uma resistência à “velha política”. Isso tem provocado rupturas e dissidências internadas e uma fragmentação desses grupos em Sergipe. Além disso, os resultados apontam um processo recíproco de consolidação de alguns movimentos de direita e liberais e políticos partidários sem longa trajetória em cargos eletivos. Mesmo que alguns políticos apoiados por esses movimentos recentes não tenham sido eleitos em 2016, percebe-se uma rede de relações se construindo, que possivelmente será mobilizada nas eleições de 2018. É importante frisar que a resistência de alguns jovens à figura de políticos partidários e a alianças possíveis pode em parte ser explicada pela trajetória biográfica deles, porque os dados coletados até o momento indicam que grande parte dos jovens que lideraram os movimentos de direita e liberais não tiveram engajamento militante e político prévio.

Em suma, a emergência dos movimentos analisados modificou o cenário do associativismo do estado e das disputas pelos espaços

de representação política, como no movimento estudantil universitário e o cargo de vereador nas eleições municipais. Cabe agora, sem dúvida, uma análise mais sistemática sobre a trajetória biográfica das lideranças dos movimentos citados, principalmente dos mais atuantes: Movimento Direita Sergipana, Movimento Sergipe com Jair Bolsonaro e Instituto Liberal de Sergipe, como também os apoiadores e financiadores dos movimentos, para que seja mais bem compreendida não apenas a relação com eles, mas também os espaços de socialização, a posição social desses atores e seus múltiplos engajamentos.

## Referências

- ALONSO, A. (2016). Manifestações e participação política. In: FÓRUM: CONSERVADORISMOS, FASCISMOS E FUNDAMENTALISMOS. Campinas: Unicamp. Disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=BFUjzkipisMU&t=8s>]. Acesso em 15 maio 2017.
- COSTA, J. D. (2009). *Dos movimentos sociais às funções institucionais: a consolidação de uma geração política em Sergipe*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- CRISTHIAN, A. (2017). *Grupo de seguidores de Bolsonaro inaugura ponto de apoio em Aracaju*. Disponível em: [<https://www.cinform.com.br/2017/08/26/bolsonaro-agora-tem-ponto-de-apoio-em-aracaju>]. Acesso em 7 set. 2017.
- CRUZ, J. de S. (2012). *Da autonomia à resistência democrática: movimento estudantil, Ensino Superior e a sociedade em Sergipe, 1950-1985*. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- DANTAS, I. C. (2004). *História de Sergipe: República (1889-2000)*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- DIREITA SERGIPANA. (2016). *Sobre*. Disponível em: [<https://direitasergipana.wordpress.com/sobre>]. Acesso em: 5 ago. 2017.
- FRETEL, J. (2011). Qual sociologia para estudos dos partidos conservadores? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 321-349.
- GOHN, M. G. (2000). *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2014). A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, vol. 27, n. 71, p. 431-441.

- \_\_\_\_\_. (2016). Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. *Revista Diálogo Educação*, vol. 16, n. 47, p. 125-146.
- ILISE. (2016). *Sobre*. Disponível em: [<https://ilisergipe.wordpress.com/sobre/>]. Acesso em 5 ago. 2017.
- JASPER, J. M. (2016). *Protesto: uma introdução aos movimentos sociais*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar.
- MATTOS, M. B. (2016). De junho de 2013 a junho de 2015. In: DEMIER, F.; HOEVELER, R. (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad.
- MCADAM, D.; TARROW, S. (2011). Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. *Revista Sociologias*, vol. 13, n. 28, p. 18-51.
- MELO, D. (2016) A direita ganha as ruas. In: DEMIER, F.; HOEVELER, R. (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad.
- MISCHE, A. (2008). *Communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press.
- SANTOS, A. S. F. (2016). *Movimento estudantil universitário de Sergipe: modelos de organização, redes sociais e engajamento individual (2000-2015)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.
- SOUZA, F. (2016). Das ruas para as urnas: os líderes de protestos que migraram para a política neste ano. *BBC*, 27 set. Disponível em: [<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37392055>]. Acesso em 21 nov. 2017.
- SZWAKO, J. (2016). O fascismo contemporâneo brasileiro ou o mundo segundo o conservadorismo. *Revista Escuta*, 18 maio. Disponível em: [<https://revistaescuta.wordpress.com/2016/05/18/escuta-especial-conjuntura-o-fascismo-contemporaneo-brasileiro-ou-o-mundo-segundo-o-conservadorismo/>]. Acesso em 22 out. 2017.
- TATAGIBA, L. (2014). 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, vol. 13, n. 28, p. 35-62.
- TATAGIBA, L. et al. (2015). *CorruPTos: um ensaio sobre protestos à direita no Brasil (2007-2015)*. Campinas: Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva.
- TARROW, S. (2009). *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes.



## Aspectos históricos, sociais e culturais do direito constitucional brasileiro\*

**Marcos Augusto Maliska**

### Resumo

Desde a Revolução Francesa, o conteúdo das constituições está relacionado às noções de separação dos poderes e direitos fundamentais. Essa gramática comum do direito constitucional exige a análise das realidades históricas, sociais e culturais de cada país para que se tenha claro o grau de efetividade do texto normativo. A formalidade constitucional aqui se diferencia da cultura constitucional. Há uma cultura constitucional no Brasil? Pode-se dizer, por um lado, que há uma cultura constitucional no Brasil pois, desde 1824, o Brasil respira o ar do constitucionalismo. No entanto, por outro, quando se vai mais a fundo, para além da mera formalidade da atuação dos juristas responsáveis maiores pelo texto constitucional, observa-se que as constituições estão desvirtuadas da realidade, que ela não reflete um agir social inerente, que se integra no cotidiano das pessoas. A cultura constitucional no Brasil ainda é uma obra em construção, consistente na luta pela manutenção e pela efetividade dos direitos e garantias expressos na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** história constitucional; cultura constitucional; formalidade constitucional; realidade constitucional; desigualdade.

### Abstract

Since the French Revolution, the content of the constitutions has been related to the notions of separation of powers and fundamental rights. This common

---

\* Texto objeto da palestra proferida em 5 de setembro de 2017 no Departamento de Direito Constitucional da Universidade Russa da Amizade dos Povos (RUDN) (Российский университет дружбы народов, РУДН) de Moscou, Rússia.

### Sobre o autor

Mestre (2000) e Doutor (2003) em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com estudos de doutoramento (Doutorado Sandwich) na Ludwig Maximilians Universität, em Munique, Alemanha (2002-2003). Realizou Pós-doutorado no Instituto Max Planck de Direito Público de Heidelberg, Alemanha (2010-2012). Professor Adjunto de Direito Constitucional do Programa de Mestrado em Direito do UniBrasil Centro Universitário, em Curitiba. Procurador Federal. É professor visitante permanente na Faculdade de Direito de Francisco Beltrão (Cesul). Foi professor visitante nas Universidades de Bayreuth, Alemanha (2007), Wrocław, Polônia (2008 e 2010), Karaganda, Cazaquistão (2012), Salzburg, Austria (2014), e Lviv, Ucrânia (2015).

grammar of constitutional law requires the analysis of the historical, social and cultural realities of each country for a clear notion about the effectiveness of the normative text. The constitutional formality here differs from constitutional culture. Is there a constitutional culture in Brazil? One can say, on the one hand, that there is a constitutional culture in Brazil because, since 1824, Brazil has had constitutions into the tradition the west constitutionalism. However, on the other hand, when you look beyond the mere formality of the action of constitutional jurists, you can observe that the constitutions are far away from reality, that it does not reflect an inherent social action, which integrates into people's daily lives. The constitutional culture in Brazil is still a work in progress, consisting in the struggle for the maintenance and effectiveness of the rights and guarantees expressed in the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** constitutional history; constitutional culture; constitutional formality; constitutional reality; inequality.

## Introdução

O direito constitucional é um ramo do conhecimento jurídico que tem por objeto a vida política de um país, na forma como ela é concebida e regulamentada no texto constitucional. Desde a Revolução Francesa, o conteúdo da Constituição está relacionado às noções de separação dos poderes e direitos fundamentais. Há, portanto, um conteúdo para as constituições desde então. Em maior ou menor medida, os países tendem a adotar textos constitucionais com essas características. O Brasil segue essa formalidade constitucional desde a sua primeira Constituição em 1824.

Essa gramática comum do direito constitucional exige a análise das realidades históricas, sociais e culturais de cada país para que se tenha claro o grau de efetividade do texto normativo. A formalidade constitucional aqui se diferencia da cultura constitucional, entendida como a reprodução, no mundo da vida das pessoas, dos valores do constitucionalismo, o agir pautado em seus postulados, a determinação espontânea da sociedade de que a Constituição regula a vida comunitária e o seu texto deve ser observado por todos como um instrumento da vida em sociedade com liberdade, justiça, oportunidades e segurança.

Este texto procura refletir sobre essa distinção a partir da experiência histórica, social e cultural do constitucionalismo brasileiro. Há uma cultura constitucional no Brasil? O direito constitucional no Brasil está mais para um conjunto de formalidades constitucionais que funcionam muito precariamente no mundo real ou é possível sustentar que o constitucionalismo no Brasil criou raízes e está incorporado na vida política, social, econômica e cultural dos brasileiros? No Brasil, o constitucionalismo se expressa espontaneamente no agir das pessoas e das instituições ou é mais uma retórica formal utilizada segundo as conveniências do momento político, econômico e social que vive o país?

O momento político, econômico e social atual vivido no Brasil exige reflexões dessa natureza. Sem dúvida, o Brasil se encontra em sua pior crise na vigência da Constituição de 1988 e reflexões sobre a efetividade do texto constitucional necessitam ser realizadas. A crença no papel decisivo do jurista na efetividade da Constituição parece hoje demonstrar não ser suficiente. É necessário mais. A constituição depende de elementos de base, que não se encontram em seu texto, mas na realidade constitucional.

Este artigo está dividido em três tópicos. Primeiro, faz-se uma pequena revisão do desenvolvimento histórico das constituições brasileiras, procurando contextualizar cada uma delas, de modo a demonstrar a experiência do constitucionalismo brasileiro. Tal revisão, ainda que resumida, parece ser importante para a reflexão sobre a realidade constitucional atual. No segundo tópico, aborda-se o tema da desigualdade econômica, social e cultural e sua interferência negativa no funcionamento do sistema constitucional. Por último, desenvolve-se a questão acerca da existência de uma cultura constitucional no Brasil.

### **As constituições do Brasil analisadas sob o aspecto histórico**

O Brasil já teve, ao todo, oito constituições, caso se entenda que a Emenda Constitucional de 1969 também foi uma nova constituição.<sup>1</sup> Trata-se de um grande número de constituições para um

---

1. Segundo Afonso da Silva (1997, 88): “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente

espaço de tempo de menos de duzentos anos. Em média, teve-se uma constituição para cada 24 anos. No entanto, observa-se que, do total de oito constituições, cinco foram elaboradas entre 1934 e 1969, ou seja, em um período de 35 anos. A primeira Constituição do Brasil, de 1824, vigorou por longos 65 anos. A Constituição Republicana, de 1891, por 39 anos. A atual Constituição Federal está em vigor há 28 anos.

Esse panorama das constituições brasileiras demonstra o quanto o Brasil também sofreu as consequências da instabilidade política do século XX, em especial a instabilidade entre os anos 1930 e 1980. Desde os anos 1920, com a experiência do fascismo na Itália e do comunismo na União Soviética, o modelo da democracia liberal, representado historicamente pelo mundo anglo saxão, teve que dividir espaço com essas duas alternativas políticas. Nos anos 1930, em especial com a ascensão do nazismo na Alemanha, em 1933, intensificaram-se essas disputas e o caminho para os regimes fortes ganhou força. No caso brasileiro, a ameaça comunista foi usada como argumento legitimador para o abandono da democracia constitucional.<sup>2</sup> O fim da Segunda Grande Guerra, após uma aliança estranha, como diz Hobsbawm (2000, 67), entre os Estados Unidos e a União Soviética com o objetivo de destruir um inimigo comum, o nazi-fascismo alemão, fez que, das três alternativas até então existentes, ficassem apenas duas, a democracia liberal e o comunismo.

Os regimes autoritários na América Latina na segunda metade do século XX possuem estreita relação com a divisão ideológica da Guerra Fria.<sup>3</sup> Como área de influência americana, a América Latina, após o sucesso da Revolução Cubana, em 1959, passou a ser vista pelos Estados Unidos como sujeita à influência soviética,

---

reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.”

2. Consta do preâmbulo da Constituição Brasileira de 1937: “ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente” (Brasil, 1937).
3. Conforme escreve Reichel (2004): “Nos anos iniciais da guerra fria, o comunismo substituiu o nazismo como inimigo e foi representado, principalmente na imprensa nacional, como a grande ameaça que a América Latina devia combater”.



o que acabou por legitimar o endurecimento dos regimes, com o fim dos direitos e das garantias políticas dos cidadãos.<sup>4</sup> A queda do muro de Berlim, em 1989, selou a hegemonia da democracia liberal liderada pelos Estados Unidos. O fim do breve século XX (Hobsbawm, 1995) devolveu às constituições a estabilidade formal que elas haviam perdido.

Sob o ponto de vista histórico, as constituições brasileiras atestam os diversos momentos políticos vividos pelo país desde a independência em 1822. A primeira constituição nacional, a Constituição do Império do Brasil, de 1824, foi uma constituição inspirada no modelo político dominante na Europa, em especial na França e na Inglaterra. Tratou-se de uma constituição monárquica, assentada no Poder Moderador, na centralização política territorial e no trabalho escravo. O liberalismo conservador existente na época deu à Constituição as cores da modernidade, prevendo a existência de direitos fundamentais e do princípio da separação de poderes, ainda que regido pelo Poder Moderador (Rodrigues, 2002).

A existência formal do modelo constitucional moderno não significou, por certo, que a realidade da política no país estivesse em sintonia com o texto escrito. Pelo contrário, a realidade demonstrava um profundo hiato entre o texto da norma e a situação fática para a qual era vigente. Pode-se dizer que o período imperial brasileiro se caracterizou basicamente pela manutenção da unidade territorial do Império e pela busca da identidade nacional brasileira (Schwarcz, 1998, 148). Esses dois aspectos acabaram por transformar a colônia portuguesa na América em apenas um país, chamado Brasil. Nesse sentido, o Império espanhol não teve a mesma sorte. Por realidades históricas, sociais e culturais distintas, a colônia espanhola na América acabou por se transformar em inúmeros países.

---

4. Conforme Rapoport e Laufer (2000): “O triunfo da Revolução Cubana de 1959 causou comoção profunda em todo o ambiente latino-americano. A preocupação principal de Washington na região passou a ser contrariar a crescente efervescência social — enquadrada em uma gama heterogênea de correntes reformistas ou revolucionárias — e as tendências de alguns de seus governantes em direção ao nacionalismo econômico, fenômenos que os círculos dirigentes norte-americanos atribuíam linearmente à penetração soviética e identificavam com a ‘infiltração comunista’. O tema das ‘ameaças extra-continentais’ dominou, em agosto de 1960, a Conferência da OEA na Costa Rica.”

O artificialismo das instituições políticas brasileiras dessa época demonstra a existência, de fato, de dois mundos, um mundo da norma constitucional e outro da realidade social, política e econômica. A necessidade de justificar o poder segundo os ditames da nova ordem instaurada com a Revolução Francesa, assentada na ideia de uma Carta Política que, segundo o art. 16 da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (Brasil, [2017?]), deveria conter os direitos fundamentais e a separação dos poderes, colocou o Brasil desde cedo no dilema que marca o seu constitucionalismo: a distância entre a norma constitucional e a realidade política, social e econômica.

Com a Constituição Republicana de 1891, que pôs fim à existência da monarquia no Brasil, formaram-se novos contornos à formalidade constitucional, mas os desajustes estruturais continuaram a existir. Assim, o que caracterizava o Império, ou seja, o Poder Moderador e a centralização política, foram substituídos pela formalidade da clássica tripartição dos poderes, do presidencialismo, do controle de constitucionalidade e do federalismo dual, todos de inspiração americana. As instituições políticas dos Estados Unidos passaram a ser a referência institucional brasileira. Isso sob o aspecto formal, pois na realidade o que se operou foi um grande acordo oligárquico envolvendo as forças políticas nacionais, que mantiveram a unidade territorial assentada em práticas clientelistas e na fraude eleitoral (Maliska, 2010).

Sob o ponto de vista econômico, o próprio Império, no apagar das luzes, aboliu a base da estrutura econômica monárquica, a escravidão. A mão de obra escrava foi substituída pela do imigrante nas plantações de café e o negro, na condição de pessoa de segunda classe, foi abandonado. A primeira república brasileira não alterou os fundamentos econômicos do Brasil, ou seja, de uma economia basicamente agrária.

A revolução de 1930 marcou o início de grandes mudanças na estrutura social e econômica brasileira, impulsionando o segundo grande estágio de formação da nacionalidade brasileira, tanto sob os aspectos social e econômico quanto cultural. Sob o ponto de vista do constitucionalismo, o Brasil passou do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social, caracterizado pelo compromisso com o bem-estar dos cidadãos. Este se revestiu em terras tupiniquins de um projeto nacional desenvolvimentista, visto que o

avanço social somente seria possível no contexto de uma estrutura econômica compatível com as exigências do segundo momento do constitucionalismo. O Brasil precisava se desenvolver e se industrializar, sendo que, para isso, o Estado deveria cumprir um papel de agente econômico bastante importante nesse processo.<sup>5</sup>

Com a revolução de 1930, iniciou-se também a instabilidade constitucional brasileira, que produziu cinco constituições em 40 anos. Os acontecimentos desse período no Brasil não estão desvinculados dos fatos históricos que marcaram essa época, em especial, do fascismo e da Guerra Fria. O Brasil vivenciou a alternância entre regimes democráticos e autoritários na constância que os acontecimentos internos e externos exigiam. A instabilidade constitucional resultou da fragilidade da própria democracia brasileira que, desajustada desde sempre em sua base social, produziu conformações governamentais que respeitaram a Carta Magna apenas por períodos específicos e sob determinadas circunstâncias.

Das cinco constituições que tiveram vigência no período entre 1930 e 1969, a Constituição de 1934 foi a que inaugurou o constitucionalismo social entre nós, inspirada no modelo de Weimar. Por ter vigorado por apenas três anos, esta não deixou uma marca própria, tendo sido, em verdade, o marco inicial de uma era, caracterizada pelos direitos sociais, pela maior responsabilidade do Estado para o bem-estar dos cidadãos e pela intervenção deste na economia, tornando-o um verdadeiro agente econômico, que passou a induzir a economia.

Com a Constituição de 1937, instalou-se o Estado Novo no Brasil, um regime político caracterizado por centralização do poder, autoritarismo, nacionalismo e combate ao comunismo. Este regime se desenvolveu fora dos marcos do constitucionalismo, pois as liberdades básicas foram tolhidas e o regime parlamentar, de fato, abolido. A redemocratização do Brasil após o fim do Estado Novo trouxe a Constituição de 1946, que recolocou o país nos marcos formais do constitucionalismo. Marcada por grande instabilidade

---

5. Conforme Fausto (1970, 109-10), as principais características do movimento iniciado em 1930 são “maior centralização com a subordinação das oligarquias ao Poder Central, a ampliação do intervencionismo que deixa de ser restrito à área do café, além do estabelecimento de certa racionalização na utilização de algumas fontes fundamentais de riqueza pelo capitalismo internacional”.

política, em especial pelo suicídio de Getúlio Vargas. em 24 de agosto de 1954, a Constituição de 1946 havia sido até então a constituição mais democrática do Brasil.

Com a chegada dos militares ao poder em 1964, o país afastou-se novamente do constitucionalismo, passando a viver sob uma ditadura militar, que durou até 1985. Formalmente, a Constituição de 1946 continuou em vigor até ser substituída pela Constituição de 1967. No entanto, a validade da norma constitucional de 1946 cessou com a entrada em vigor dos Atos Institucionais, verdadeiros instrumentos legitimadores do poder que se instalou com o golpe de estado. A Constituição de 1967 foi amplamente reformada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, cujo texto foi elaborado pelos ministros da marinha de guerra, do exército e da aeronáutica militar, com fundamento no § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

Da análise do desenvolvimento constitucional brasileiro, percebe-se quanto a realidade política, social e cultural nacional apresentou-se como um óbice à efetividade dos textos constitucionais. A forma descrita nas constituições do funcionamento das instituições representativas sempre esteve distante da realidade de como, em especial, a política era realizada na prática, de como propriamente funcionava o sistema político. Ainda que avanços com o objetivo de aprimorar o sistema eleitoral tenham sido realizados, como o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, por exemplo, essas medidas nunca foram suficientes para alterar nos fundamentos o funcionamento deficiente do sistema político representativo nacional. Adiante, objetiva-se compreender melhor essa distância que separa o texto constitucional da realidade política, social e cultural.

### **Constituição e realidade social brasileira**

As disparidades que marcam a realidade social, econômica e cultural brasileira podem ser vistas a olho nu nas mais diversas regiões do país. A riqueza do país é distribuída de maneira muito desigual e, junto com ela, se estratifica socialmente o país e se constroem visões de mundo e percepções completamente diferentes no mundo da cultura. A desigualdade corrói a cidadania, pois retira o sentimento de pertencimento que

integra uma comunidade e faz dela um ambiente seguro e de oportunidade para todos. A desigualdade transforma o outro em um estranho, em uma ameaça. Para se ter uma ideia dessa questão no Brasil, vale a referência à reportagem feita pelo jornal *Folha de S.Paulo* com dois idosos, Luciano, da classe A, e Tião, da classe E (Neiva, 2016):<sup>6</sup>

Todos os dias, de segunda a sexta-feira, Luciano, 65, deixa sua casa em Moema, bairro nobre da zona sul paulistana, para ir a sua corretora de seguros, no centro da cidade.

Sebastião, 65, ou Tião, como é mais conhecido, não costuma sair com frequência do lugar onde mora. Passa a maior parte do tempo em uma Morada, também na região central de São Paulo, onde vive há mais de três anos. Ele divide um quarto com três outros homens, num asilo da prefeitura para idosos em situação de vulnerabilidade.

Cerca de 1,5 km separa os dois homens, que têm a mesma idade, mas condições sociais opostas.

[...]

Luciano e Tião são unânimes ao afirmar que os filhos são a coisa mais importante de suas vidas.

Luciano tem dois: o mais velho seguiu a carreira do pai e está montando sua própria seguradora e a caçula, de 20 anos, estuda arquitetura em Londres. “Agora dependo das notícias da minha filha pelo WhatsApp”, lamenta.

Tião tem seis filhos: quatro ainda moram com a mãe e dois já formaram família. Tião vai visitá-los quase toda semana, mas o contrário nunca aconteceu. “Nenhum se interessou em conhecer o lugar onde vivo. Por que eles não vêm para pelo menos conhecer?”, questiona.

[...]

Tião começou a trabalhar aos seis anos. Ajudava o tio, dono de uma fábrica de queijo em uma pequena cidade de Pernambuco, sua cidade natal. Sozinho, levava dois jumentos da fábrica até uma fazenda, a poucos quilômetros dali, para buscar leite. “O jumento caía, não queria carregar o peso e deitava com a carga. Eu ficava em pé até passar um adulto na estrada para fazer o jumento levantar”, lembra.

---

6. Para uma visão abrangente e detalhada do problema da desigualdade social brasileira, ver os estudos de Souza (2000, 2006, 2009, 2012).

Aos 14 anos, Tião perdeu o pai e teve que abandonar a escola para tomar conta da vendinha da família. Veio para São Paulo aos 20, na década de 1970, para “se aventurar”.

Também jovem, aos 13, Luciano começou a trabalhar. Ele conta que levou um susto quando o pai o acordou com pontapés na cama onde dormia. Ele estava de férias das aulas de um tradicional colégio de São Paulo. “Filho meu não tem férias. Bota o terno e vai trabalhar”, ordenou.

Começou emitindo bilhetes de seguro de trânsito DPVAT na corretora fundada por seu avô em 1943. Tomou gosto pelo negócio e se formou em administração de empresas na PUC-SP. “Mas não pense que foi só facilidade”, diz.

[...]

Descendente de sírio-libaneses e italianos, a família de Luciano é conhecida no mundo dos negócios.

[...]

Já Tião sabe pouco da história da família. Sobre suas origens, lembra-se apenas dos avós. Sua avó era indígena e foi capturada pelos empregados de uma fazenda próxima. Contra sua vontade, a índia engravidou de um coronel, dono da fazenda, e deu à luz o pai de Tião, que não se beneficiou da riqueza paterna.

[...]

Luciano prefere não revelar sua renda. Atualmente, vive sozinho em uma casa com piscina na zona sul de São Paulo. Em seu tempo livre, gosta de fumar charutos cubanos e viajar à sua casa de praia, no litoral norte do Estado.

Sem emprego, Tião vive com R\$ 80 mensais provenientes do Renda Cidadã, programa de transferência de renda do governo estadual. Logo após completar 65 anos, no dia 5 de maio, entrou com pedido de aposentadoria.

Hoje, Tião não trabalha e não faz muita coisa em seu tempo livre. Segundo ele, devido à falta de dinheiro. “Fico só pensando em namorar”, diz. E dá risada: “Tem uma velha aí que vive no meu pé, mas eu vou inventar de namorar duro?”.

[...]

Tião se separou da mulher “de corpo”, como ele mesmo explica, em 1991, devido às brigas que aconteciam com frequência dentro de casa. Certo dia, desligou a TV e avisou aos filhos que estava deixando a mãe deles.

Em 2007, Luciano perdeu a esposa, que lutava havia seis anos contra um câncer de mama. Viúvo, enfrentou uma forte depressão. Até hoje, diz continuar casado com a mesma pessoa.

Em 2001, mesmo ano em que diagnosticaram o câncer de sua mulher, os médicos descobriram que o filho sofria de uma leucemia. “Eu me ajoelhei, pedi a Deus para me trocar por ele. Que me levasse e deixasse meu filho. E graças a Deus ele viveu”.

[...]

Luciano é cuidadoso com a própria saúde. Faz, uma vez por ano, um check-up e procura se manter ativo, praticando pilates e frequentando a academia. “Quero segurar meus netos no colo”, afirma.

Usuário do SUS, Tião não vai ao médico, a não ser quando se sente mal. Não tem paciência para pegar fila. “Nem vou passar raiva, nem vou tirar lugar do outro”, conta.

Há algum tempo, ele sofre de osteofitose, conhecida como bico-de-papagaio. Os principais sintomas são fortes dores nas costas, que podem se irradiar para as pernas, além de limitação dos movimentos e perda dos reflexos. Por causa da doença, o trabalho de Tião, de descarregar o caminhão da padaria, tornou-se insuportável. Foi seu último emprego fixo, que largou há mais de três anos.

[...]

O empresário afirma que é feliz e que não acha que o dinheiro foi essencial para isso. “A realização vem antes do dinheiro. Eu aprendo muito com as pessoas que não têm nada. Elas estão sempre rindo, sempre de paz com a vida, muito mais do que eu”.

Apesar das dificuldades, Tião mantém o bom humor. Diz que dá risadas sempre, mas certos dias tem bronca de tudo. “Não tenho motivo para viver alegre, mas também não vivo triste. Vivo mais ou menos, vivo meio a meio”.

Do relato dos dois, é possível ver que as diferenças entre eles são de cunho econômico, social e cultural. Sob o ponto de vista econômico, o poder de compra de Luciano é infinitamente superior ao de Tião. Enquanto Luciano vive sozinho em uma casa com piscina, Tião vive em uma Morada Social, na qual divide um quarto com três outros homens. Na aparência, os dois diferem bastante. Enquanto Luciano transparece um ar mais jovial, Tião, sem os dentes, demonstra muito mais idade. Enquanto Luciano é cuidadoso com a própria saúde, fazendo, uma vez por ano, um

check-up e procurando se manter ativo, praticando pilates e frequentando a academia, Tião é usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) e não vai ao médico, a não ser quando se sintam mal. Na fala, as diferenças também aparecem. Luciano possui uma fala articulada, comunica-se bem no vernáculo, resultado do ambiente social no qual vive e da formação que teve. Tião, por sua vez, utiliza linguagem simples, própria de quem frequentou parcialmente a escola elementar.

Apesar de ambos começarem a trabalhar desde cedo, Tião começou quando criança, aos seis anos de idade. Esse aspecto é crucial para entender a diferença entre ambos, pois Luciano, não obstante ter começado a trabalhar com treze anos, manteve os estudos, pois desde sempre soube da importância da formação educacional para o sucesso profissional. Tião, por sua vez, desde criança trabalhou no serviço pesado, usando o corpo como meio de sustento. Em que pese a Constituição de 1988 ter inovado sensivelmente no constitucionalismo brasileiro ao apontar para os desafios da República em seu art. 3º que, entre outras coisas, previu a erradicação da pobreza e da marginalização, como também a redução das desigualdades sociais e regionais, o Brasil, na condição de ser um dos dez países mais desiguais do mundo, torna a busca desse objetivo um desafio enorme (Pires, 2017).

A questão a ser enfrentada neste texto não se refere propriamente às estratégias para o enfrentamento da desigualdade, mas a como a desigualdade interfere negativamente no funcionamento do sistema constitucional. Quando as condições econômicas, sociais e culturais das pessoas diferem sensivelmente, há uma percepção de mundo completamente diferente entre elas. Enquanto algumas estão lutando para conseguir o mínimo, vivem no limite das possibilidades materiais, outras, não tendo essa preocupação, possuem outros objetivos. Assim, elas se posicionam politicamente de maneira completamente diferente, possuem objetivos diversos, necessidades que não se equivalem.

O sistema político representativo espelha essas diferenças, que traduzem realidades distintas de difícil compatibilização. Agregue-se ao fato de que a opinião pública tende a estar ancorada não nas classes populares, mas nas classes médias. A exemplo do que ocorreu no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, o debate sobre o cabimento ou não do impeachment envolveu



posicionamentos à direita e à esquerda, mas de pessoas integrantes, em sua grande maioria, das classes médias.<sup>7</sup>

Quando uma grande parcela da população de um país pertence às classes populares, vive em condições econômicas bastante limitadas, não possui acesso à cultura e assim reproduz de uma geração para a outra o ambiente social no qual vive. O sistema político e, em especial, os partidos políticos atuam perante esse segmento populacional não como efetivos representantes de seus interesses, mas como agentes que procuram se beneficiar da fragilidade econômica, social e cultural dessas pessoas. Assim, inicia-se um processo de viciamento do sistema político que contamina toda a estrutura. Estabelece-se um “toma lá, dá cá” que se inicia com a compra de votos e se mantém na relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

A garantia de eleição mediante o dinheiro do candidato, independentemente de suas propostas, retrata muito bem o quanto o sistema representativo não cumpre o seu papel constitucional. Nesse cenário, a Constituição se esvazia, perde o sentido, deixa de cumprir com o seu papel fundamental, servindo como meio de reprodução de uma estrutura de poder que gira em torno de si mesma. No caso brasileiro, o sistema representativo é viciado não em razão da conduta moral do agente político, mas das condições econômicas, sociais e culturais da população brasileira, que apartam os brasileiros em classes sociais profundamente divergentes e impedem um mínimo de homogeneidade necessária para se construir uma comunidade política fundada nos valores do constitucionalismo.

A ausência também de isonomia entre as regiões do país, que deveria integrar e dar unidade à comunidade política, faz que a atuação pragmática do agente político se reduza a uma luta por recursos públicos para a sua base eleitoral. No caso brasileiro, a dependência das regiões dos recursos federais incentiva a compreensão de que o bom agente político é aquele que traz recursos públicos federais para a região. Essa atuação, por si só, não é de todo errada mas, quando se constitui na primeira e principal

---

7. Uma pesquisa de opinião pública demonstrou que as classes “C” e “D” não se sentiam representadas nos dois lados do processo de impeachment. A renda e o grau de escolaridade dos manifestantes favoráveis e contrários à presidente eram razoavelmente maiores do que a maioria da população brasileira (Puff, 2016).

atividade parlamentar em Brasília, demonstra que há um desajuste estrutural na repartição das receitas públicas e um amplo campo de discricionariedade política que propicia práticas absolutamente reprováveis.<sup>8</sup>

O pluralismo em sentido negativo que existe no Brasil, de exclusão econômica, social e cultural, corrompe todo o sistema político representativo. As linguagens tão distintas são praticamente in comunicáveis. Há uma falta de consenso na base, decorrente das profundas divergências quanto àquilo que se espera da comunidade, do cidadão, do poder público, da sociedade civil organizada. Os consensos que se formam são artificiais e por certo período, pois não há uma base comum, passível de estabelecer com precisão os limites do razoável e do não razoável, do certo e do errado, do ético e do não ético. O sistema político funciona com uma lógica própria, que surpreende pela compreensão peculiar que possui do mundo e de si próprio.

Observe-se que, em alguma medida, essa compreensão também se encontrou na elaboração do texto constitucional de 1988. Conforme escrevem Maués e Santos (2008), ao contrário do processo constituinte espanhol, no qual as maiorias se formaram com base em concessões mútuas, incluindo a ampla utilização de fórmulas de compromisso, bem como por meio de acordos para não tomar decisões sobre determinadas matérias, deixando sua regulação para a legislação infraconstitucional, no caso brasileiro, os acordos no processo constituinte acabaram por não incorporar minorias relevantes, limitando-se a organizar uma maioria aritmética. As muitas votações da constituinte brasileira, que não contaram com amplo apoio, acabaram por resultar em disposições que foram posteriormente alteradas por emenda constitucional ou que ainda encontram-se pendentes de regulamentação.

Assim, faltou à Assembleia Nacional Constituinte de 1987 o consenso pressuposto do constitucionalismo, as ideias fundamentais

---

8. A questão federativa é crucial para se enfrentar os principais problemas brasileiros. O dilema entre a centralização e a descentralização acompanham o país desde a independência. Horta (1958), em texto histórico sobre o tema, já alertava para essa questão, abordando a hipertrofia da administração federal. Por outro lado, a centralização historicamente se apresentou como a possibilidade de modernização e superação do atraso representado pelas oligarquias locais.

sobre as quais se constrói o edifício da Constituição. Essa falta de consenso, uma característica do sistema político brasileiro, cobra o seu preço quanto ao funcionamento precário de nossa democracia. O mais interessante dessa reflexão é que, como se está ponderando texto normativo com realidade e a realidade é um produto histórico, social e cultural, que se forma com o tempo e dando identidade a um povo, a implantação efetiva do constitucionalismo não está propriamente no campo do querer e da vontade, mas do ter e do ser.

O problema do descompasso entre a Constituição e a realidade social brasileira não interfere apenas no sistema político representativo, mas igualmente está presente no campo próprio do direito constitucional, em especial na chamada hermenêutica constitucional. É um diagnóstico comum da comunidade jurídica nacional que o princípio da proporcionalidade tem sido utilizado pela jurisprudência brasileira sem critérios claros. Discute-se muito os mecanismos processuais necessários para fazer que a jurisprudência se assente em critérios mais precisos, de modo a dar maior previsibilidade às decisões judiciais. No entanto, a rigor, a incerteza da jurisprudência nacional nada mais reflete do que a falta de consenso básico da sociedade brasileira. O desajuste estrutural de nossa sociedade impedirá sempre uma comunhão de entendimentos quanto à adequação, necessidade e razoabilidade das medidas restritivas de direitos fundamentais, visto que não há elementos comuns suficientes para tirar um acordo na origem. Toda e qualquer compreensão acerca do que seja adequação irá refletir posições sociais e culturais que não procuram dialogar com o outro, pois não reconhecem um espaço comunitário comum passível de construção de uma efetiva cidadania (Maliska, 2015a, 267-90).

### **Há uma cultura constitucional no Brasil?**

A difícil e complexa pergunta que dá título ao terceiro tópico deste texto pode ser respondida de muitas maneiras. Pode-se dizer que há uma cultura constitucional no Brasil pois, desde 1824, o Brasil respira o ar do constitucionalismo e as instituições políticas procuram se legitimar segundo os seus ditames. Igualmente, pode-se dizer que o estudo do direito constitucional no Brasil de hoje em dia difunde as ideias do constitucionalismo para além da academia, já bastante numerosa com suas 1.300 Faculdades de Direito. O protagonismo do Supremo Tribunal Federal (STF) nas questões

políticas, decorrentes de sua atuação em nome da Constituição, tem popularizado o texto constitucional, faz da Carta Magna uma palavra conhecida do povo, difundida nos meios de comunicação. Sob esses aspectos, é possível se dizer que há uma cultura constitucional no Brasil. No entanto, quando se vai mais a fundo, para além da mera formalidade da atuação dos juristas responsáveis maiores pelo texto constitucional, observa-se que a Constituição está desvirtuada da realidade, que ela não espelha um agir social inerente, mas se integra no cotidiano das pessoas.

A Constituição não participa do universo do indivíduo no Brasil como algo que lhe faz parte, trata-se de um documento distante, que mais ameaça pela sua complexidade do que serve de refúgio. A cultura constitucional significa a reprodução no mundo da vida das pessoas, dos valores do constitucionalismo, o agir pautado em seus postulados, a determinação espontânea da sociedade de que a Constituição regula a vida comunitária e o seu texto deve ser observado por todos como um instrumento da vida em sociedade com liberdade, justiça, oportunidades e segurança. Essas questões estão no campo da utopia para a maioria dos brasileiros, não integra um discurso pessoal que possa se sustentar em uma roda de amigos. A realidade brasileira é outra, é determinada por uma outra lógica, que se assenta na desconfiança do público, do Estado, do agente público, do político, do governante e, nos dias atuais, até mesmo do vizinho, dada a tamanha insegurança em que se vive no país.

Nesse aspecto, pode-se dizer que o Brasil nunca teve uma cultura constitucional, pois nunca experimentou, na prática, os dois pressupostos principais para a existência do constitucionalismo, os princípios da liberdade e da igualdade. Liberdade e igualdade fundam o constitucionalismo. Quando um dos dois não está presente, não se tem, de fato, o constitucionalismo, mas a formalidade constitucional, o arranjo superficial de instituições representativas e jurídicas que buscam se afirmar muito precariamente. Há que se reconhecer essa questão limitadora do constitucionalismo brasileiro para melhor se dimensionar os limites e as possibilidades do regime vigente no país.<sup>9</sup> Sem a clareza da ilusão que nos cobre, corremos o

---

9. Nesse aspecto, vale lembrar as palavras de Hesse (1991, 20) quando afirma que “a força que constitui a essência e a eficácia da Constituição reside na natureza das coisas, impulsionando-a, conduzindo-a e transformando-se, assim, em força ativa”.

risco de transmitir sinais errados, exagerarmos no otimismo quanto às conquistas passageiras que obtivemos, pois tudo ainda é muito superficial e instável.

O princípio da separação dos poderes e os direitos fundamentais são os fundamentos do constitucionalismo moderno. Quanto ao primeiro, a Constituição de 1988, ao abordar o tema no título IV, operou uma divisão interna em quatro capítulos, sendo os três primeiros, respectivamente, dirigidos aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e o quarto, às funções essenciais à justiça. Em que consiste, a rigor, as funções essenciais à justiça?

A ideia da separação dos poderes procura estabelecer um sistema de controle sobre o exercício do poder. Assim, o Poder Executivo, responsável pela gestão dos recursos públicos, sofre a fiscalização do Poder Legislativo quanto à correta execução orçamentária. Este, como órgão incumbido de representar a diversidade social do país, elabora as leis e exerce o papel de fiscalização, tanto orçamentária quanto de toda e qualquer irregularidade/ilegalidade que se tenha notícia. O judiciário é o campo da aplicação das leis em casos de conflito, um lugar dos bacharéis em Direito, aqueles que detêm a prerrogativa de dar forma jurídica à vida real.<sup>10</sup>

A Constituição de 1988 confiou um papel muito especial ao Poder Judiciário e às funções essenciais à justiça na garantia da efetividade do seu texto. Elegendo o STF como o guardião da Constituição, esta transferiu àquele órgão estatal a competência para dar a última palavra em matéria constitucional. Note-se que cabe ao jurista avaliar, argumentar e fundamentar os pedidos de inconstitucionalidade. O Ministério Público, afastado de funções mais amplas que envolviam a representação jurídica do Estado e dos necessitados, passou a ser o defensor, por excelência, dos interesses difusos e coletivos da sociedade. À Advocacia Pública se ensaiou a ideia de Advocacia de Estado, uma atribuição difícil, dada a estreita relação que o advogado público tem com o agente político eleito. Por mais que tenha se desenvolvido um discurso de Advocacia de Estado, na prática, a

---

10. Para Ehrlich, o jurista dá forma jurídica ao direito vivo, que as pessoas observam no dia a dia nas práticas sociais. Os dois grandes sistemas jurídicos (o romano e o inglês) assentaram-se sobre essa premissa. Apenas o último sistema, o da escola da exegese, confundiu o direito com a lei e reduziu o trabalho do jurista ao de subsumir o fato à norma (Maliska, 2015b).

autonomia das instituições que assessoram e representam judicialmente o poder público ainda é bastante precária. O advogado, por sua vez, exerce verdadeira função cidadã, representando em juízo as demandas que merecem ser analisadas pelo Poder Judiciário em casos de descumprimento da Carta Magna. Por fim, a Defensoria Pública, aparelhada e estruturada mais recentemente, procura dar condições aos necessitados de ter o direito fundamental de acesso à justiça garantido. No direito penal, esta traz à tona a ideia de paridade de armas, pois o mesmo Estado que acusa por meio do Ministério Público financia também a defesa daqueles que não possuem condições de constituir um advogado.

Esse amplo protagonismo dos juristas na Constituição de 1988 demonstra, em alguma medida, que o legislador constituinte conhecia bem a realidade brasileira, isto é, a maneira como as coisas funcionam no Brasil, sendo que, pensando assim, incrementou a atuação jurídica como um elemento a mais no sistema de freios e contrapesos do direito constitucional nacional. Motivos para se orgulhar das instituições representativas nacionais, em especial, do Congresso Nacional, os brasileiros, a rigor, nunca tiveram. A desconfiança e as críticas aos congressistas sempre deram o tom das manifestações populares sobre seus representantes. No entanto, em razão de uma atuação mais ativa das funções essenciais à justiça, das polícias e do próprio Poder Judiciário, aquilo que já se sabia veio à tona com força: o sistema político como um todo é bastante corrupto, funciona por meio de práticas indefensáveis.

Enquanto as investigações concentravam-se em apenas uma parte do espectro político, a opinião pública, formada basicamente pela classe média conservadora, manifestava-se com força, identificando naquele segmento da política o problema nacional. Quando se revelou que as práticas censuráveis se encontram no sistema como um todo, abateu-se uma profunda apatia naqueles que até então combatiam a corrupção, os quais foram indiferentes aos acontecimentos. Graves denúncias de irregularidades não foram suficientes para mobilizar a sociedade com o objetivo de cobrar um posicionamento da classe política. Até mesmo a não autorização, pela Câmara do Deputados, do processamento da denúncia movida pela Procuradoria-Geral da República contra o presidente da República foi suficiente para retirar a opinião pública da letargia.

Essa situação, que a mídia convencional justifica como “cansaço” das pessoas para com o conjunto interminável de denúncias, a rigor, espelha outra coisa: uma estratégia na disputa do poder. A classe média conservadora brasileira sabe que o sistema político brasileiro sempre foi, é e será, ainda por um bom tempo, o que existe hoje, em termos de correção no trato da coisa pública. Ela não se ilude com mudanças profundas, pois sabe que elas não virão. As mobilizações pelo impeachment foram motivadas pelos problemas econômicos que o governo de então dava mostras que não conseguia resolver e também pela contrariedade às políticas sociais, em especial, às de redistribuição de renda. O senso comum da classe média conservadora entende que o destinatário dos programas de redistribuição de renda é um *bon vivant*, isto é, um malandro, que vive da própria esperteza, esquivando-se de trabalhar duro.

A luta pelo poder decorrente de uma efetiva luta de classes, que coloca em posições contrapostas interesses e demandas completamente diferentes, está nos fundamentos da crise atual. A tolerância para com o ilícito demonstrada em face dos últimos acontecimentos deixa a questão da luta de classes escancarada, pois a classe média conservadora, muito mais preocupada com a distinção de seu capital social, econômico e cultural, exige mudanças de rumo na política econômica e social, mesmo que isso possa significar a miséria para uma considerável parcela da população brasileira.

Nesse cenário de interesses e demandas fundamentalmente contrapostas, não há como se desenvolver uma cultura constitucional, pois a efetividade da Constituição enquanto locus de práticas democráticas exige pressupostos que o nosso país não tem. O Brasil vive a formalidade constitucional, pois não incorpora na vida real aquilo que consta do texto. A disparidade das condições de vida da população retira do constitucionalismo brasileiro o princípio da igualdade material, pedra fundamental da estrutura constitucional de qualquer país.

Esse diagnóstico não é novo. O novo com a crise atual está na percepção do caráter limitado do potencial emancipatório do trabalho do jurista constitucional na efetividade da Constituição. A efetividade da norma constitucional não é obra de uma classe profissional, mas é resultado do conjunto da sociedade que, sentindo-se parte de um mesmo projeto, o integra e trabalha para o seu fortalecimento. Na cabeça do jurista constitucional, o Brasil possui uma

cultura constitucional, pois ela é reproduzida nas práticas forenses, nos livros jurídicos e nas salas de aula. No entanto, quando se entende por cultura constitucional o enraizamento da Constituição na vida social, econômica e cultural do país, ou seja, na ampla difusão dos princípios gerais de liberdade e igualdade, percebe-se que a rigor o país ainda não vive esse momento.

Quando se fala do pluralismo constitucional, ou seja, do reconhecimento pela ordem constitucional de uma pluralidade de formas de vida e visões de mundo, abre-se a Constituição para a realidade do país, procurando integrar essas diversas perspectivas. Abertura, cooperação e integração são fundamentos da ordem constitucional democrática (Maliska, 2013). No entanto, essas ideias pressupõem um consenso mínimo, uma base comum capaz de promover a noção de cidadania. Assim, a comunidade política como um todo, quando reconhece nas constituições um documento hábil para integrar política, social, cultural e economicamente o conjunto de seus cidadãos, vivencia a experiência constitucional como parte de si, tendo neste documento uma referência fundamental da vida em comunidade.

Não se pode apenas reconhecer o pluralismo como uma descrição de fatos, ou seja, da constatação da existência de uma pluralidade inserida na unidade política da Constituição. Essa mera constatação dá ao pluralismo um sentido negativo, no qual se observa a diferença pela negação de direitos. Que o Brasil historicamente convive com um pluralismo em sentido negativo não há dúvidas, a questão, sob o ponto de vista da ordem constitucional, é se a formação do consenso dessa realidade deve ser superada, não por meio de medidas de assimilação e negação da identidade do outro, mas pelas ideias de solidariedade e pertencimento, conceitos fundamentais para a construção da justiça social (Forst, 2010; Habermas, 2001).

No contexto da tensão entre o texto constitucional e a realidade brasileira, a questão da cultura constitucional entre nós encontra-se no paradoxo consistente, por um lado, no reconhecimento formal da necessidade de superação desse estado de coisas e, por outro, na impossibilidade material dessa superação. A efetividade do art. 3º da Constituição, que dispõe que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, implica, necessariamente, um compromisso de todos, que somente pode ser



atingido se os princípios da liberdade e da igualdade, que fundam o constitucionalismo, forem implementados.

A cultura constitucional entre nós seria o apoio político de todos na realização desse objetivo constitucional, aquilo que Forst designou como um bem intersubjetivo, no sentido de uma comunidade de cidadãos politicamente autônomos que percebem a comunidade política como um “bem” conforme ela lhes oferece os pressupostos institucionais e materiais para todos poderem se compreender como membros dignos de valor (2010, 143). O cenário político, social e econômico atualmente vigente no Brasil infelizmente não aponta para essa comunhão de objetivos. A tendência para se manter o país na condição de uma nação que dá oportunidades apenas para uma parcela de sua população parece ser a visão predominante no sistema político atual. No conflito de classes que expressa interesses antagônicos, os mais fortes tendem a defender prioritariamente os seus interesses, ainda que essa defesa implique a manutenção da pobreza e da marginalização, realidades que a Constituição de 1988 pretende erradicar.

A formalidade constitucional não pode nos iludir quanto à existência de uma cultura constitucional entre nós. A cultura constitucional no Brasil ainda é uma obra em construção, consistente na luta pela manutenção e pela efetividade dos direitos e garantias expressos na Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma bandeira de resistência de todos que estão comprometidos com a construção de uma comunidade política plural e inclusiva, que reconheça o direito de pertencimento de todos os brasileiros como membros dignos de valor e respeito.

## Referências

- BRASIL. (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)]. Acesso em 30 out. 2017.
- BRASIL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. [2017?]. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: [[http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)]. Acesso em 30 out. 2017.
- FAUSTO, B. (1970). *A Revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense.

- FORST, R. (2010). *Contextos da justiça*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Boitempo.
- HABERMAS, J. (2001). *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HESSE, K. (1991). *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe.
- HOBBSAWM, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_. (2000). *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras.
- HORTA, R. M. (1958). Problemas do federalismo brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, vol. 9, p. 68-88.
- MALISKA, M. A. (2010). Die Geschichte des brasilianischen Föderalismus. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 58, p. 617-632.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Fundamentos da Constituição: abertura – cooperação – integração*. Curitiba: Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2015a). O princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais prescricionais. In: ALEXY, R. et al. (orgs.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, p. 267-90.
- \_\_\_\_\_. (2015b). *Introdução à sociologia do direito de Eugen Ehrlich*. 2. ed. Curitiba: Juruá.
- MAUÉS, A. G. M.; SANTOS, E. L. (2008). Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). *Revista Direito GV*, vol. 4, n. 2, p. 349-388.
- NEIVA, A. M. L. (2016). Em SP, um idoso da classe A e outro da E trocam experiências de vida. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<http://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-no-brasil/idosos/em-sp-um-idoso-da-classe-a-e-outro-da-e-trocam-experiencias-de-vida.shtml>]. Acesso em 11 ago. 2017.
- PIRES, B. (2017). Brasil despenca 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU. *El País*. Disponível em: [[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229\\_963711.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html)]. Acesso em 11 ago. 2017.
- PUFF, J. (2016). “Classes C e D não se veem representadas nos dois lados do impeachment”, diz Data Popular. *BBC Brasil*. Disponível em: [[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417\\_data\\_popular\\_jp](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417_data_popular_jp)]. Acesso em 26 ago. 2017.
- RAPOPORT, M.; LAUFER, R. (2000). Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, n. 1, p. 68-98.
- REICHEL, H. J. (2004). O “perigo vermelho” na América Latina e a grande imprensa durante os primeiros anos da guerra-fria (1947-1955). *Diálogos*, vol. 8, n. 1, p. 189-208.

- 
- RODRIGUES, C. (2002). *Assembleia Constituinte de 1823: ideias políticas na fundação do Império Brasileiro*. Curitiba: Juruá.
- SCHWARCZ, L. M. (1998). *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, J. A. (1997). *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros.
- SOUZA, J. (2000). *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da UNB.
- \_\_\_\_\_. (2006). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2009). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: Editora da UFMG.



## O estado democrático de direito e as vicissitudes de um modelo: o Brasil no(do) pós-impeachment

**Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos e Anderson de Oliveira Alarcon**

### Resumo

A Constituição Federal, já em seu respectivo preâmbulo, proclama a instituição de um estado democrático de direito. Como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, está, segundo o artigo 3º da Carta, o de construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A Constituição brasileira, no mais, se afigura como dirigente-compromissória. E o texto constitucional referido é norma e, como tal, vincula ou, noutras palavras, subordina o poder constituído, passando a constituir a ação do Estado, mas o que tem ocorrido no Brasil é justamente a *desconstitucionalização* ou a *desestatização*. Com base nestas perguntas: quais as razões disso? O que está por trás dessa profunda – e nada discreta – “crise paradigmática” existente no Brasil? O objetivo do presente artigo é perquirir as causas deste *déficit* prestacional (constitucional) por parte do Estado brasileiro, algo que poderá restar identificado (explicado) a partir das crises do Estado contemporâneo, conceito desenvolvido por Moraes, denominadas de conceitual, estrutural, institucional-constitucional, funcional e política. Como metodologia estrutural, foi empregada neste artigo a descritiva, composta de pesquisa bibliográfica e legislativa. Após toda a pesquisa, conclui-se que a “crise paradigmática” nacional pode estar ocorrendo por conta de cinco crises do Estado contemporâneo: estrutural, constitucional, conceitual, funcional e política, principalmente as duas primeiras, sendo necessário, para solução do problema, resgatar aquilo que representa o estado democrático de direito, para que o programa constitucio-

---

### Sobre os autores

Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos é advogado; professor; mestrando em Direito Constitucional pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos; é especialista em Direito Constitucional e Eleitoral e membro-fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). [www.abradep.org](http://www.abradep.org)

Anderson de Oliveira Alarcon é advogado; professor; mestrando em Ciências Sociais/Políticas pela Universidade Estadual de Maringá; especialista em Direito Eleitoral Internacional pela Universidad Nacional Autónoma do México; procurador-geral da União dos Vereadores do Brasil; e membro-fundador da Abradep.

nal possa ser cumprido e, conseqüentemente, sejam conservadas conquistas já angariadas pela sociedade.

**Palavras-chave:** estado democrático de direito; desconstitucionalização; desestatização; políticas abstencionistas; crises do Estado contemporâneo.

### **Abstract**

The Federal Constitution, in its respective preamble, proclaims the establishment of a Democratic State of Law. As fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, among others, according to Article 3 of the Charter, to build a free, fair and supportive society in order to eradicate poverty and marginalization, reduce social and regional inequalities. And the constitutional text referred above is a norm and, as such, binds or, in other words, subordinates the constituted power, becoming the action of the State. It turns out that what has happened in Brazil is precisely the deconstitutionalization or privatization. The question is: what are the reasons for this? What lies behind this deep – and not inconspicuous – “paradigmatic crisis” in Brazil? The objective of this article is to investigate the causes of this deficit (constitutional) on the part of the Brazilian State, something that may be identified (explained) from the so-called Contemporary Crises (Morais), denominated as conceptual, structural, institutional-constitutional, functional and political. As structural methodology, the descriptive article has been composed by bibliographical and legislative research. After all of the research, it has been concluded that the national “paradigmatic crisis” may be taking place due to five crises of the Contemporary State: structural, constitutional, conceptual, functional and political, mainly the first and second ones, being necessary, to solve the problem, to redeem what the Democratic State of Law represents, so that the constitutional program can be fulfilled and, consequently, the achievements already achieved by society can be preserved.

**Keywords:** democratic rule of law; unconstitutionalization; decentralization; abstaining policies; contemporary state crisis.

### **Introdução**

O século XX foi generoso para com o Estado e o Direito. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, tal século fez raiar o estado democrático de direito, considerado como um *plus normativo* tendente a resgatar as promessas não cumpridas no passado e, mais do que isso, superar as noções de estado liberal e estado social, a partir

de um novo modelo que visa implementar transformações sociais, naquilo que ficou concebido como a realização material dos direitos fundamentais. Noutras palavras, desenvolve-se um novo conceito,

na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do *status quo*. (Streck e Morais, 2013, 113)

A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, proclamou a instituição de um estado democrático de direito, ao passo que tal proclamação carrega profundo caráter vinculativo de diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado, em especial no que tange às prestações sociais constantes na Carta.

Ocorre que não tem sido assim. Há, na realidade brasileira, um indiscreto fenômeno de *desconstitucionalização* ou de *desestatização*, que atinge o respectivo ápice no final de 2016, a partir daquilo que ficou conhecido como “PEC dos gastos públicos”.

### **Colocando o problema: o que é o estado democrático de direito? A revolução copernicana do Estado na e da segunda metade do século XX**

Segundo o magistério de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Morais (2014, 91), no plano teórico, o estado de direito “emerge como uma construção própria à segunda metade do século XIX, nascendo na Alemanha – como *Rechtstaat*”. Posteriormente, segundo os mesmos autores, essa noção, ou seja, a de um estado de direito, foi incorporada à doutrina francesa, “em ambos como um debate apropriado pelos juristas e vinculado a uma percepção de hierarquia das regras jurídicas, com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito” (Ibidem, 91).

Com efeito, de acordo com a advertência de Elías Díaz ([19--?]), pode-se dizer que “*no todo Estado es estado de derecho*”. Todos ou quase todos são estados com direito. Porém, entre estados *com* direito e estados *de* direito, há muita diferença. Nesse prisma, tal e qual a lição do autor espanhol que

[...] todo Estado genera, crea, un Derecho, es decir produce normas jurídicas; y que, en mayor o menor medida, las utiliza, las aplica y se sirve de ellas para organizar y hacer funcionar el grupo social, para orientar políticas, así como para resolver conflictos concretos surgidos dentre de él. Difícilmente cabría imaginar hoy (y quizás en todo tempo) un Estado sin Derecho, sin leyes, sin jueces, sin algo parecido a un sistema de legalidad; aunque los márgenes de la arbitrariedad hayan tenido siempre alguna efectiva y, en todo caso, negativa presencia. Pero, a pesar de ello, de esa constante, (y advirtiéndolo, por otro lado, que el Derecho no se esgota en el Derecho estatal) digamos enseguida que no todo Estado merece ser reconocido con este, sin duda, prestigioso rótulo cualificativo y legitimador que es –además de descriptivo– el Estado de Derecho: un Estado con Derecho (todos o casi todos) no es, sin más, un Estado de Derecho (sólo algunos). Este implica –en términos no exhaustivos– sometimiento del Estado al Derecho, a su propio Derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones todas del Estado por medio de leyes, que han sido creadas –lo cual es decisivo– según determinados procedimientos de abierta y libre participación popular, con respecto pues para derechos fundamentales concordes con tal organización institucional. (Díaz, [19--?], 203)

É nesse sentido, pois, que o estado de direito transpassa a ideia de um estado “como de uma pura legalidade” (Streck e Morais, 2014, 93). Pode-se apontar, então, como o fazem Streck e Morais, três visões próprias a este fenômeno: a) visão formal – pela qual se vincula a ação do estado ao direito, ou seja, a atuação estatal é jurídica, exercitando-se por regras jurídicas; b) visão hierárquica – na qual a estruturação escalonada da ordem jurídica impõe ao Estado sua sujeição ao direito; c) visão material – que implica a imposição de atributos intrínsecos ao Direito, ou seja, neste caso, a ordem jurídica estatal produz-se tendo certa substancialidade como própria. Há uma qualificação do Estado pelo direito e deste por seu conteúdo (Ibidem, 91).

Quanto às suas principais características, pode-se referir a: a) império da lei (hoje, das constituições, na esteira de uma legalidade constitucional); b) divisão de poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário; c) fiscalização/controlado da administração pública ou do poder constituído; d) proteção dos direitos e liberdades



fundamentais, requisito que constitui a verdadeira razão de ser do estado de direito (Díaz, [19--?], 205-6).

Logo, citando novamente Streck e Morais (2014, 92):

Este Estado que se juridiciza/legaliza é, todavia, mais e não apenas um Estado jurídico/legal. Não basta, para ele, assumir-se a apresentar-se sob uma roupagem institucional normativa. Para além da legalidade estatal, o Estado de Direito representa e referenda um algo mais que irá se explicitar em seu conteúdo. Ou seja: não é apenas a forma jurídica que caracteriza o Estado, mas, e sobretudo, a ela agregam-se conteúdos.

Como vê-se no século XX, a dimensão de conteúdo do estado de direito aproxima os modelos alemão e francês do modelo britânico do *rule of Law*. Assim, o estado de direito não está limitado apenas a uma concepção de ordem jurídica, mas também a um conjunto de direitos fundamentais próprios de determinada tradição (Streck e Morais, 2014, 93). Ou, ainda, o estado de direito não é mais considerado somente como um dispositivo técnico de limitação de poder, resultante do enquadramento do processo de produção de normas jurídicas; é também uma concepção que funda liberdades públicas, de democracia, e o estado de direito não é mais considerado apenas um dispositivo técnico de limitação de poder fruto do enquadramento do processo de produção de normas jurídicas (Ibidem, 94). Segundo os autores (Ibidem, 94): “O Estado de Direito é, também, uma concepção de fundo das liberdades públicas, da democracia e do papel do Estado, o que constitui o fundamento subjacente da ordem jurídica”.

Assim, “o Estado de Direito irá se apresentar ora como liberal em sentido estrito, ora como social e, por fim, como democrático” (Streck e Morais, 2014, 94). Cada um deles, como veremos, “molda o Direito com o seu conteúdo” (Ibidem, 94), sem que, no entanto, “haja uma ruptura radical nestas transformações” (Ibidem, 94).

O *estado liberal de direito* é o paradigma inaugural do processo, sendo necessário referir que tal modelo emerge claramente como uma expressão jurídica da democracia liberal (Streck e Morais, 2014, 94). O que se observa é que, no seu nascedouro, o conceito de estado de direito

emerge aliado ao conteúdo próprio do liberalismo, impondo, assim, aos liames jurídicos do Estado a concreção do ideário liberal no que diz com o princípio da legalidade – ou seja, a submissão da soberania estatal à lei – com a divisão dos poderes ou funções e, com a nota central, a garantia dos direitos individuais. (Streck e Morais, 2014, 95)

Com ele, enfim, à luz do escólio de Díaz ([19--?], 209), extraem-se os seguintes componentes e condicionantes:

[...] a) Respecto del Estado, prevalencia de posiciones liberales recelosas e, incluso, directamente contrarias al sufragio universal, defensoras, sin más (Guizot) del voto censitario para constituir las instituciones y los poderes del aquel. [...]; b) Sociedad individualista; [...]; c) Sacralización de la propiedad privada individual; [...]; d) Con todo, declaración y protección jurídica de libertades y derechos fundamentales, civiles y políticos (de pensamiento, expresión, religión, participación pública aunque así restringida, etc.), garantías de seguridad penal y procesal decisivas, sin duda, para todo lo que se estaba forjando y lo que vendría después.

Por tudo, o estado de direito passa a limitar, pelo direito, o exercício arbitrário do poder e a garantir direitos individuais aos cidadãos, de tal maneira que

na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio invioláveis. (Bobbio, 1988, 19)

Logo, é oportuna a lição de Streck e Morais (2014, 96), por meio dela pode-se apresentar como as seguintes características desse modelo: a) Separação entre Estado e sociedade civil mediada pelo direito, este visto como um ideal de justiça; b) A garantia das liberdades individuais; os direitos do homem aparecendo como mediadores das relações entre os indivíduos e o Estado; c) O surgimento da democracia vinculada ao ideário da nação produzida

pela Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que aponta para a ideia de representação, posteriormente matizada por mecanismos de democracia semi-direta – *referendum* e plebiscito – bem como pela imposição de um conceito hierárquico da produção legislativa pelo controle de constitucionalidade; d) O Estado tem um papel reduzido, apresentando-se como estado mínimo, assegurando, assim, a liberdade de atuação dos indivíduos.

No entanto, as novas exigências desencadeariam a longa passagem da democracia governada até a democracia governante, ponto de chegada do processo histórico do estado de direito, sobre o qual a liberdade de participação tem prevalência. Essa passagem, contudo, não se dá sem intermédio do estado social. Com as insuficiências e graves crises do modelo liberal, e as transformações sócio-políticas havidas na transição do século XIX para o século XX, que culminariam, inclusive, na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), houve uma nova ruptura, que acabou por desembocar naquele modelo de Estado que ficou conhecido como o estado social ou do bem-estar social (*Welfare State*).

O individualismo e o abstencionismo ou neutralismo do estado liberal provocaram imensas injustiças, e os movimentos sociais do século passado e deste permitiram que se tivesse consciência da necessidade da justiça social, conforme nota Lucas Verdú (*apud* Silva, 1988, 18), que acrescenta:

Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

Transforma-se em estado social de direito, em que o “qualificativo social refere à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social” (Díaz, [19--?]; Verdú *apud* Silva, 1988, 18).

Logo, na esteira de Díaz ([19--?], 210-3), poder-se-ia arrolar algumas características desse paradigma, a saber:

[...] a) El Estado va a hacerse así decididamente intervencionista con objeto de poder atender y llevar a la práctica esas perentorias demandas sociales de mayor participación e igualdad real: sufragio universal (incluido ya el sufragio femenino), por un lado, amplio pacto social con compromiso por el Estado para políticas de bienestar, por otro, serán los dos principales componentes de ese indudable fortalecimiento de la legitimación y de la doble democrática participación. [...]. b) Sociedad de masas, con sus lados buenos y menos buenos (depende también para quién), sociedad industrial, más tarde postindustrial, tecnológica y de servicios, desbordante sociedad de consumo, incluso de derroche y despilfarro, sociedad orgánica y corporativa: estos son algunos de los rótulos utilizados por los sociólogos (Salvador Giner) para referirse a estas diferentes dimensiones entre las que se mueve el Estado Social, con grave tendencia en nuestros días a la reducción del *Welfare State*, Estado del bienestar. [...]. c) El Estado Social, adviértase, no pretendía romper con el modo capitalista de producción, aunque –en sus mejores manifestaciones, tendencias socialdemócratas y grupos de apoyo– tampoco renunciaba a reformas progresivas que transformasen realmente el sistema. [...]. d) Se trataba, por de pronto, de hacer más reales e iguales para todos esas libertades y esos derechos civiles y políticos mil veces proclamados por la democracia liberal; para ello, y además, se reclamaba implantar y hacer efectivos con carácter de universalidad los derechos sociales, económicos y culturales derivados de las necesidades básicas de la salud, la enseñanza, la vivienda, un régimen de prestaciones de seguridad y pensiones, exigibles a fin de dar un muy diferente sentido y una mejor esperanza de vida real a millones y millones de seres humanos: estas eran, específicamente desde la perspectiva de la izquierda, las principales metas a que se debía aspirar y que darían mayor y mejor legitimidad y legitimación al Estado social. Pero se trataba de hacerlo sin revoluciones, sin perturbaciones traumáticas y precipitadas, sino de manera gradual, integrando y procurando tales objetivos en el marco, transformado y democráticamente más regulado, de ese modo de producción de aparente libre mercado y de efectiva acumulación privada de los medios de producción.

Conforme a assertiva de Streck e Morais (2014, 96), apesar de sustentado o conteúdo próprio do estado de direito no individualismo liberal, “fez-se mister a sua revisão frente à própria disfunção

ou desenvolvimento do modelo clássico do liberalismo”. Daí que, ao Direito, “antepõe-se um conteúdo social. Sem renegar as conquistas e valores impostos pelo liberalismo burguês, dá-se-lhe um novo conteúdo axiológico-político” (Ibidem, 96). Destarte, o Estado acolhe os valores jurídico-políticos clássicos; porém, de acordo com o sentido que vem tomando por meio do curso histórico e com as demandas e condições da sociedade do presente. Por conseguinte, não somente inclui direitos para limitar o Estado, senão também direitos às prestações do Estado. O Estado, por conseguinte, não somente deve omitir tudo que seja contrário ao Direito, senão que “deve exercer uma ação constante através da legislação e da administração que realize a ideia social de Direito” (Ibidem, 97). Assim, a adjetivação pelo social constante do estado social de direito “pretende a correção do individualismo liberal por intermédio de garantias coletivas. Corrige-se o liberalismo clássico pela reunião do capitalismo com a busca do bem-estar social, fórmula geradora do *Welfare State* neocapitalista no pós-Segunda Guerra” (Ibidem, 97). Com o “Estado Social de Direito revela-se um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana” (Silva, 1988, 65).

Para García-Pelayo (*apud* Silva, 1988, 64), o estado social de direito significa um estado sujeito à lei legitimamente estabelecida com respeito ao texto e às práticas constitucionais, indiferentemente do seu caráter formal ou material, abstrato ou concreto, constitutivo ou ativo, com o qual, de qualquer maneira, não pode colidir os preceitos sociais estabelecidos pela Constituição e reconhecidos pela práxis constitucional como normatização de valores por e para os quais se constitui o estado social e que, portanto, fundamentam sua legalidade.

Nesse quadro, esvai-se a noção de legalidade própria do ideário liberal, pois *a lei passa a ser utilizada não mais, apenas, como ordem geral e abstrata*, [mas, sim] como instrumento de ação, muitas vezes, com caráter específico e concreto, atendendo critérios circunstanciais. (Streck e Morais, 2014, 96, grifo nosso)

Porém, “mesmo sob o Estado Social de Direito, a questão da igualdade não obtém solução, embora sobrepuje a sua percepção puramente formal, sem base material” (Streck e Morais, 2014, 98).

E foi por essas e outras questões que novamente se afigurou como necessária a formulação de um novo conceito, de modo a efetiva transformação do *status quo* que, claramente, se afigurou como insuficiente, seja numa vertente (estado liberal), seja noutra (estado social). Desponta, assim, como relevante e percuciente, o modelo do *estado democrático de direito*.

A democracia, como realização de princípios de convivência humana, é, na dicção de Silva (1988, 15), o “conceito mais abrangente que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. Seu conceito é tão histórico como o de democracia, e se enriquece de conteúdo com o evolver dos tempos”. A evolução histórica e a superação do liberalismo, ao qual se vinculou o conceito de estado de direito, colocam em debate a questão da sua sintonia com a sociedade democrática. O reconhecimento de sua insuficiência gerou o conceito de estado social de direito, nem sempre de conteúdo democrático. Chega-se agora ao estado democrático de direito (Ibidem, 15).

A configuração do estado democrático de direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de estado democrático e estado de direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que é incorporado um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em estado democrático de direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando (Silva, 1997).

Em suma, a noção de estado democrático de direito está, pois,

[...] indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É desse liame indissociável que exsurge aquilo que se pode denominar de *plus* normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tal como igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais. (Streck, 2014a, 54)

A essa noção de Estado se acopla o conteúdo das constituições, pelo ideal de vida consubstanciado nos princípios que apontam para uma mudança no *status quo* da sociedade (Streck, 2014a, 54).

Assim, a Constituição de um estado democrático tem por missão:

[...] veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade das pessoas e para o funcionamento do regime democrático, e que não devem poder ser afetados por maiorias políticas ocasionais. Esses consensos elementares, embora possam variar em função das circunstâncias políticas, sociais e históricas de cada país, envolvem a garantia de direitos fundamentais, a separação e a organização dos poderes constituídos e a fixação de determinados fins de natureza política. (Barroso, 2011, 90)

Por isso, conseqüentemente, no estado democrático de direito, “[...] a lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, entendido no seu todo dirigente-principlógico” (Streck, 2014a, 54).

### **O estado democrático de direito e as vicissitudes de um modelo: as crises do Estado contemporâneo e o caso brasileiro**

São princípios basilares do estado democrático de direito: a) *Constitucionalidade: vinculação do estado democrático de direito a uma constituição como instrumento básico de garantia jurídica*; b) Organização democrática da sociedade; c) Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; d) *Justiça social como mecanismos corretivos das desigualdades*; e) *Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas também como articulação de uma sociedade justa*; f) Divisão de poderes ou funções; g) Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência (“Princípio da proteção da confiança”); h) Segurança e certeza jurídicas (Streck e Moraes, 2014, 100). A noção de estado democrático de direito, como dito, está, pois,

indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É desse liame indissociável que exsurge aquilo que se pode denominar de *plus* normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tal como igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais. (Streck, 2014a, 54)

Como já apontamos que essa noção de Estado se acopla ao conteúdo das constituições, pelo ideal de vida consubstanciado nos princípios que apontam para uma mudança no *status quo* da sociedade (Streck, 2014a, 54), e, no estado democrático de direito, vale reiterar que “a lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, entendido no seu todo dirigente principiológico” (Ibidem, 54). É daí, por oportuno, que desponta a noção de dirigismo constitucional, isto é, de vinculatividade das normas constitucionais que constituem o estado democrático de direito.

O estado democrático de direito se constitui a partir de uma constituição, entendida não mais como norma apenas formalmente superior no seio do ordenamento jurídico, mas sim como norma suprema com força normativa e vinculativa. A esse fenômeno atribui-se o nome de *dirigismo constitucional* ou *constitucionalismo dirigente*. A democratização social, fruto das políticas do *Welfare State*, o advento da democracia a partir do período posterior à Segunda Guerra Mundial e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais trazem à luz constituições cujo texto positiva os direitos fundamentais e sociais (Streck, 2014a, 54).

No Brasil, por sua vez, “os principais componentes do Estado Democrático de Direito, nascidos do processo constituinte de 1986-1988, ainda estão no aguardo de sua implementação” (Streck, 2014b, 38). Sendo a Constituição brasileira, pois, uma Constituição social, dirigente e compromissória – conforme o conceito que a tradição (autêntica) nos legou –, é absolutamente possível afirmar que o seu conteúdo está voltado/dirigido para o resgate das promessas (incumpridas) da modernidade (“promessas” entendidas como



“direitos insculpidos em textos jurídicos produzidos democraticamente”) (Streck, 2014b, 38). Junto com Streck (2016), pensamos, logo, que “a tese do dirigismo constitucional continua válida enquanto não resolvermos o triângulo dialético propugnado pelo próprio Canotilho (1. falta de segurança, 2. pobreza e 3. falta de igualdade política)”. A Constituição ainda vale, pois enquanto não resolvermos essas três violências, não podemos dar um salto em direção à desconstitucionalização (Streck, 2016). Uma teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia, que também pode ser entendida como teoria da Constituinte dirigente adequada a países periféricos, deve tratar, assim, da construção das condições de possibilidade para o resgate das promessas da modernidade incumpridas, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio estado democrático de direito (Streck, 2003). Parece evidente, assim, que quando se fala em Constituição dirigente, não está sustentando – e nem poderia sustentar – um normativismo constitucional (revolucionário ou não) capaz de, por si só, operar transformações emancipatórias (Streck, 2003). O que permanece da noção de Constituição dirigente é a vinculação do legislador aos ditames da materialidade da Constituição, pela exata razão de que, nesse contexto, o direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas. Por isso, é possível afirmar a continuidade da validade da tese da Constituição dirigente (uma vez adequada a cada país, com ênfase em países como o Brasil, onde o coeficiente de promessas da modernidade incumpridas é extremamente elevado) (Streck, 2003).

A Constituição Federal, já no respectivo preâmbulo, proclama a instituição de um estado democrático de direito e assenta, no mais, algumas diretrizes basilares:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático, destinado a assegurar* o exercício dos *direitos sociais* e individuais, a liberdade, a segurança, a *bem-estar*, o *desenvolvimento*, a *igualdade* e a *justiça* como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (Brasil, 1988, grifos nossos)

Como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, está, segundo o artigo 3º da Carta, “construir uma sociedade livre, justa e solidária; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988). A Constituição brasileira, no mais, se afigura como dirigente-compromissória. E o texto constitucional referido é norma e, como tal, vincula ou, noutras palavras, subordina o poder constituído, passando a *constituir-a-ação* do Estado, na abordagem streckiana. Daí que a diretriz-chave do estado democrático de direito brasileiro é a de promover a transformação da realidade brasileira, de tal noção que o ideário constante da Constituição de 1988 deverá, necessariamente, ser preservado, como algo que contenha “força normativa capaz de assegurar esse núcleo de modernidade tardia não cumprida” (Bercovici e Massonetto, 2006). Esse núcleo se consubstancia nos fins do Estado estabelecidos no artigo 3º da Constituição. O atendimento a esses fins sociais e econômicos é condição de possibilidade da própria inserção do Estado nacional na seara da pós-modernidade globalizante (Bercovici e Massonetto, 2006).

Contudo, não tem sido assim, nem o “problema” é novo. Com efeito, Streck (2014a, 47) desde há muito denuncia o *paradoxo brasileiro*, de um lado, “temos uma sociedade carente de realização de direitos” e, de outro, “uma Constituição Federal que garante estes direitos da forma mais ampla possível” (Ibidem, 47). A Constituição, por sua vez, “estabelece as condições do agir político-estatal” (Ibidem, 57). Dito de outro modo, ela não tem somente a tarefa de apontar para o futuro, mas também de proteger os direitos já conquistados (Ibidem, 68). Porém, a realidade brasileira tem demonstrado o oposto. Não houve, parece-nos, a assimilação desse novo (hoje nem tanto) paradigma que se forjou no constitucionalismo do período posterior à Segunda Guerra Mundial e que acabou consagrado no Brasil por intermédio da promulgação da Carta de 1988. Com efeito, como diz Streck (2014b, 30), no Brasil desde há muito “há um imaginário de incumprimento” constitucional.

A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia do período posterior à Segunda Guerra Mundial passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do sistema de *Bretton Woods*. Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o estado social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que

já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais. Como consequência, a integração estruturante do paradigma dirigente foi substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo. O que se viu então foi o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente (Bercovici e Massonetto, 2006). No Brasil, a Constituição de 1988 e a prática do período posterior refletem claramente esse ponto de inflexão. Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a Constituição espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis (Bercovici e Massonetto, 2006). E esse fenômeno de *desconstitucionalização* ou de *desestatização*, parece-nos, atingiu o respectivo ápice no final de 2016, culminando com a aprovação congressional da publicamente conhecida PEC dos Gastos Públicos (Brasil, 2016)<sup>1</sup>.

1. Destaque para os principais pontos: As despesas da União (Executivo, Legislativo e Judiciário e seus órgãos) só poderão crescer conforme a inflação do ano anterior; A inflação para 2017, que servirá de base para os gastos, será de 7,2%; Nos demais anos de vigência da medida, o teto corresponderá ao limite do ano anterior corrigido pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); Se um poder desrespeitar o limite, sofrerá sanções no ano seguinte, como a proibição de realizar concursos ou conceder reajustes; Se um poder extrapolar o teto, outro poder deverá compensar; Os gastos com saúde e educação só serão enquadrados no teto de gastos a partir de 2018; Com relação aos gastos mínimos em saúde, o texto prevê que passem em 2017 dos atuais 13,7 para 15% da receita corrente líquida (somatório dos impostos, descontadas as transferências previstas na Constituição). E que, a partir de 2018, esses investimentos se enquadrem no teto de gastos, sendo corrigidos pela inflação. Ficam de fora das novas regras as transferências constitucionais a estados e municípios, além do Distrito Federal, os créditos extraordinários, as complementações do Fundeb, gastos da Justiça Eleitoral com eleições, e as despesas de capitalização de estatais não dependentes; A partir do décimo ano de vigência do limite de gastos, o presidente da República poderá propor um projeto de lei ao Congresso para mudar a base de cálculo.

Assim sendo, a pergunta é: quais as razões disso? O que está por trás dessa profunda – e nada discreta – “crise paradigmática” existente no Brasil?

A resposta-chave para essas perguntas, destarte, se encontra sedimentada por meio daquilo que se pode chamar de *crises do Estado contemporâneo*, algo que é perfeitamente perceptível à luz da cotidiana realidade brasileira. É daí, enfim, que Moraes, na obra *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos* (2011), falará das crises enfrentadas pelo Estado contemporâneo, o que poderia, a princípio, ser aproximado do contexto nacional, sobretudo do contexto envolto a esta quadra da história. As crises nominadas, por sua vez, são as seguintes: *conceitual, estrutural, institucional-constitucional, funcional e política*.

#### *Crise conceitual*

A crise conceitual apresenta-se pela dificuldade encontrada atualmente em conceituar o Estado. Seus elementos clássicos ou sofreram alteração de significado, ou não conseguiram mais caracterizar o Estado de forma completa e satisfatória. Os elementos constitutivos do Estado (povo, território e soberania) já não são o bastante. A própria soberania precisa ter seu conceito revisto. Segundo Moraes (2011, 25-6),

o que nos interroga diz com o caráter mesmo do Estado e sua principal característica: o Poder, como soberania [...]. A ideia de soberania, antiga conhecida dos lidadores no campo da teoria do Estado, da Ciência Política e do Direito, é um conceito que emerge e se consagra já nos anos 1500. De lá para cá, o tema tem sofrido transformações significativas, especialmente no que tange ao seu conteúdo, para adaptar-se às novas circunstâncias históricas impostas pelas mutações por que passaram os Estados, bem como pelos novos laços que os unem nas relações interestatais, entre outras circunstâncias que lhes são inerentes.

A ideia de soberania “constitui, é constitutiva e constituída pela ideia de Estado-Nação ou Estado Nacional, própria da modernidade, de regra nomeado Estado Moderno” (Moraes, 2011, 27). No entanto, tal e qual adverte Moraes (Ibidem, 28), falar em soberania,

atualmente, como um poder irrestrito, muito embora seus limites jurídicos, “parece mais um saudosismo do que uma avaliação lúcida dos vínculos que a circunscrevem”.

Ora, se o Estado se caracteriza como uma organização democrática, “é evidente que sua atuação fica vinculada inexoravelmente ao conteúdo mesmo da democracia e a tudo o mais que isto implica relativamente a controles públicos, limites procedimentais, garantias cidadãos etc.” (Morais, 2011, 28).

Assim, além dos vínculos criados pelo Estado Constitucional e de outros, há também a crise do Estado em se apresentar tradicionalmente como “centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional e ator supremo no âmbito do espaço territorial de um determinado ente estatal nacional” (Morais, 2011, 28).

Logo, segundo Moraes, talvez seja hora de falar em um novo conceito de soberania, alicerçado, como querem alguns, “na capacidade de seu poderio econômico, no seu papel hegemônico como poder bélico e na ampliação da velocidade e quantidade da troca de informação em nível global, em particular desde as novas possibilidades tecnológicas” (Morais, 2011, 28-9). Uma *soberania pós-moderna* com fronteiras flexíveis, aquelas próprias do modelo moderno do Estado, onde sem que se saiba ao certo onde se iniciam e onde terminam, se é que se iniciam ou terminam, em algum lugar demarcado (Ibidem, 29).

De qualquer modo, as interrogações relativas ao futuro da instituição estatal, constituída pela modernidade, sob seu aspecto conceitual, “conduz-nos a refletir sobre a suficiência ou a eficiência dos elementos característicos que temos disponíveis, tais a ideia de povo, de território e, particularmente, de poder como soberania” (Morais, 2011, 34).

Por fim, é preciso considerar que a *crise conceitual* “atinge indistintamente a todos os Estados Nacionais, com maior ou menor intensidade” (Morais, 2011, 35). Ou seja, o que se quer referir é que o modelo de Estado construído na modernidade, com sua tríplice caracterização – sem esquecermos o quarto elemento proposto por alguns doutrinadores, o finalístico, como função a ser cumprida – já não consegue dar conta da complexidade das (des)estruturas institucionais que se superpõem hoje (Ibidem, 35).

### **Crise estrutural: o fim do estado do bem-estar social**

A construção de um estado do bem-estar social, como adverte Moraes (2011, 36), “está ligada a um processo histórico que conta já de muitos anos” acompanhando o desenvolvimento do projeto liberal, no qual o Estado mínimo se vê transformado em estado do bem-estar social no transcurso da primeira metade do século XX e que ganha contornos definitivos após a Segunda Guerra Mundial (Ibidem, 36). Em suma, o estado social “incorpora um novo caráter ao liberalismo, vinculando à liberdade liberal a igualdade própria da tradição socialista” (Ibidem, 37), sendo assim “aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político” (Ibidem, 40).

O *estado democrático de direito* emerge, neste sentido, como um/uma aprofundamento/transformação da fórmula, de um lado, do estado de direito e, de outro, do estado do bem-estar social. Resumidamente, pode-se dizer que, ao mesmo tempo que se tem a permanência em voga da já tradicional questão social, há sua qualificação pelo caráter *transformador* ao qual agora se incorpora (Ibidem, 41). E isso, por sua vez, se encontra plasmado na ordem constitucional brasileira, seja pela instituição de um Estado democrático de direito (art. 1º da CF), seja porque a construção de uma sociedade justa e solidária é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF), seja porque no texto constitucional se encontra consagrado um extenso rol de direitos de cunho social (art. 6º da CF).

Todavia, a história desse projeto apresenta obstáculos, como bem frisa Moraes. A institucionalização desse modelo, tido seja como aprofundamento do liberalismo, seja como sua reformulação ou, mais radicalmente, sua negação, caracteriza-se por crises, marchas e contramarchas, avanços e recuos, composições e rupturas (Moraes, 2011, 42). É aí, em suma, que três crises despontam como existentes (insistentemente presentes, sobretudo se passarmos a olhar para a realidade brasileira hodierna): a *crise fiscal-financeira*, a *crise ideológica* e a *crise filosófica*.

A *crise fiscal-financeira* do Estado parece estar por trás de todas – ou, pelo menos, da maioria – as críticas que se fazem a ele e das propostas de sua revisão tendentes a um retorno, na perspectiva

de flexibilização/fragilização das estruturas de políticas públicas de caráter social, sobretudo, de algumas que sustentam a necessidade de um rearranjo sustentável das estruturas sociais antes seus pressupostos econômicos (Morais, 2011, 43).

Os anos 1980, todavia, irão trazer à tona um novo viés de crise que afeta o estado social. Ao lado dos problemas fiscais e financeiros, vem à tona o déficit de legitimação que afeta sua conformação (Morais, 2011, 46). Fala-se, neste caso, de uma *crise ideológica*, que, segundo Moraes, acaba patrocinada pelo embate entre a *democratização do acesso* ao espaço público da política, oportunizando que, pela inclusão e participação ampliadas, tenha-se um aumento significativo de demandas e, para além, tenha-se também a complexificação das pretensões sociais, até mesmo pelo perfil dos novos atores que se colocam na cena pública, e a *burocratização das fórmulas* para responder a tais pretensões a partir da constituição de um corpo técnico-burocrático a quem incumbe a tarefa de elaborar estratégias de atendimento de demandas, na medida em que a lógica política democrática, como poder ascendente, vai de encontro à lógica da decisão técnico-burocrática, caracterizada por uma verticalidade descendente. Em outras palavras, constantemente a demanda política se vê frustrada pela “resposta” técnica (Ibidem, 46-7). Isso “põe em confronto o sucesso do Estado Social, como instrumento de inclusão social e melhoria das condições de vida das pessoas e grupos, com o modelo de gestão que se estrutura sob o modelo técnico-burocrático” (Ibidem, 47).

Já a *crise filosófica*, de acordo como o autor, representa um terceiro aspecto que se incorpora aos anteriores, como uma consequência do aprofundamento deles ou, também, como pressuposto para as insuficiências que se percebem na concretização dos resultados pretendidos (Morais, 2011, 47). Essa crise atinge exatamente os fundamentos sobre os quais se assenta o modelo de bem-estar social. Além disso, aponta para a desagregação da base do estado social, calcada esta no seu fundamento à *solidariedade*, impondo um enfraquecimento ainda maior no seu conteúdo tradicional dos direitos sociais ou na sua construção insuficiente, das estratégias de políticas públicas a eles inerentes, bem como nas fórmulas interventivas características deste modelo de Estado (Ibidem, 48). Esclarece Moraes (Ibidem, 48): “o que se vê é que, de alguma forma, o projeto do Estado social, na sua constituição, sofreu por sua incapacidade

em consolidar o projeto antropológico que lhe compõe o sentido”. Assim, concluímos com Morais, diante da *crise fiscal-financeira*,

o fundamento filosófico do modelo fragmentou-se, o que implicou o solapamento das suas bases – muitas vezes frágeis – e produziu fissuras que necessitam de um projeto de reconstrução que vá além de fórmulas matemáticas de compatibilização de recursos, e que ultrapasse os limites de uma sociedade liberal-individualista [egoística], constituída a partir de uma *mônada isolada*, cujos compromissos não ultrapassam as fronteiras de seu universo individual, o que, com certeza, pressupõe a refundação de seus fundamentos mesmos. (Morais, 2011, 49)

A fundamentalidade de um direito social, por exemplo, consubstancia-se no dever essencial de concreção (material) realizadora por parte do Estado e da sociedade, não podendo ser relegado ou reduzido a simples categoria de solidariedade espontânea, voluntária ou construída, como gesto benevolente de caridade de uns poucos detentores de direito (e nesse contexto, privilegiados), em proveito (em detrimento, em verdade) de outros poucos, que não passam de sujeitos desprovidos de seus direitos fundamentais e que a todos e por todos deveriam ser assegurados por força constitucional, e não meramente ao sabor de atitudes pessoais tipo “primeiro-damistas” ou outras formas assemelhadas de voluntarismos feudais.

#### *Crise constitucional (institucional)*

Trata-se, neste caso, de um indiscreto processo de *desconstitucionalização*, materializado, pois, num abismo existente entre aquilo que a Constituição garante e aquilo que de fato se garante. Noutras palavras, tal crise consubstancia-se em um precipício entre o *ideal de garantia* e o *real garantido*, no que, aliás, o Brasil é pródigo (!).

Com efeito, como conseqüência das crises anteriores, há uma “fragilização do instrumento que, na modernidade, serviu como *locus privilegiado* para a instalação de conteúdos políticos definidos pela sociedade” (Morais, 2011, 51). Em resumo, na esteira dos ensinamentos de Morais, a crise constitucional se apresenta, na linha primordial para a presente discussão, desde fora, como processo de desconstitucionalização promovido pelo dito neoliberalismo, além de se ver constringida, muitas vezes, pelo “descompasso entre as



*promessas* que contempla, a vontade política e as condições econômicas para a sua realização” (Ibidem, 53, grifo nosso).

Assim, o que temos vislumbrado na prática é o reforço dessa postura, quando as constituições e o próprio constitucionalismo moderno são revisitados, sobretudo, quando vistas desde o perfil mercadológico característico do capitalismo financeiro globalizado (Morais, 2011, 53).

### **Crise funcional**

Outro aspecto que não pode ser ignorado, segundo à doutrina de Moraes, é o que diz respeito à sua tradicional forma de funcionamento, concebida “como uma estratégia de desconcentração do poder a partir da adoção de uma estrutura tripartite quanto às atividades próprias do ente público – a legislativa, a executiva e a jurisdicional” (Morais, 2011, 56). Na ideia tripartite do (poder do) Estado, sua crise funcional se torna palpável diante da judicialização da política e da tentativa do Legislativo em retomar seu poder exclusivo. Essa disputa pelo poder reflete na sociedade, e é papel da academia discutir suas implicações, fazer seu diagnóstico e encontrar o papel do Direito nesse embate. De um lado, o Judiciário amplia cada vez mais seus poderes, com a judicialização da política, e, de outro, o Legislativo e o Executivo cada vez mais se enfraquecem, seja pela ausência de enfrentamento de temas de Estado, seja pela não prestação dos direitos consagrados na Carta Constitucional. Nesse contexto, a crise funcional do Estado, segundo Moraes, é aquela em que as funções estatais perdem seu poder tanto interna quanto externamente. Em sumas palavras, de um lado “há uma perda da centralidade e exclusividade da figura do Estado” (Morais, 2011, 56) e, de outro, “um rearranjo que se percebe nas suas inter-relações, seja como decorrência das próprias crises – em especial das crises conceitual e estrutural – seja como consequência da própria funcionalidade e de disputas internas” (Ibidem, 56).

### *Crise política e de representação*

A questão da representação política, como mecanismo moderno da democracia, não passa incólume nesse processo de rupturas

(Morais, 2011, 69). Segundo Morais, o modelo de democracia representativa tornou-se incapaz de responder adequadamente a todos os anseios, as pretensões, as intenções etc., o que conduz a tentativas de esvaziá-la como lugar adequado ao jogo da política, a tentativas de *fantochizá-la* – tornando-se apenas um estereótipo formal pela ausência de alternativas reais de escolha –, a tentativas de transformá-la, incorporando instrumentos de participação popular direta no seu interior ou reconstruindo-a com a transformação de seu caráter intrínseco (Morais, 2011, 70).

Quanto à *fantochização da democracia*, o autor adverte que a partir do momento em que se verifica o

enfraquecimento do espaço público da política e da sua economização, em um contexto de jogo econômico global de um capitalismo financeiro, constata-se, ao menos tendencialmente, o desaparecimento de *alternativas reais de escolha*, posto que se estabelece um estereótipo de desdiferenciação de propostas, de desidentificação de candidaturas etc., conduzindo o cidadão a um processo de apatia política diante da percepção da total desnecessidade mesmo dos próprios instrumentos de escolha dos representantes – as eleições, uma vez ausente qualquer competição eleitoral efetiva ou, por outro lado, em razão do descrédito em relação à política como instrumento capaz de responder adequadamente aos interesses sociais ou, ainda, pela desconfiança relativamente à política e seus atores como ambiente e sujeitos *acima de qualquer suspeita*. (Morais, 2011, 72, grifos do autor)

Já no que tange à construção de modelos democráticos alternativos, Morais refere ser essa ideia mais interessante, tendo em vista que, embora não se afastem totalmente das fórmulas *semidiretas* (ou *mistas*), podem fazer frente – ou pelo menos indicar uma opção – não apenas a essa perda de sentido da democracia moderna (representativa), mas de alguma forma permitem dar conta desse processo, já detalhado, de desconstrução do modelo de Estado da modernidade, calcado na sua configuração tríplice clássica (território, povo e poder) e de reconstrução de outros lugares de tomada de decisão, sobretudo, quando estamos diante de uma cidadania que se rearticula em espaços públicos reduzidos – poder local – ou, até mesmo, constitui-se em estruturas coletivas de caráter público, embora não necessariamente vinculados ao Estado – autoridades

públicas independentes, ONGs, associações etc. – como *espaço público não estatal*. Daí, por fim, que “as fórmulas da chamada *democracia participativa* talvez se constituam como alternativas possíveis de rearticulação de espaços públicos que se apresentem como uma fonte de autoridade cuja legitimidade ultrapasse até mesmo os esquemas procedimentais característicos da democracia representativa” (Streck e Moraes, 2014, 158).

Em que pese a inexistência de mandato imperativo no Brasil (Salgado, 2015, 79; Santos, 2016, 60), num sistema verdadeiramente representativo, a vontade não pode preceder a discussão<sup>2</sup> (ética das convicções *x* ética dos valores) (Grego-Santos, 2017), existindo clara distinção entre mandato (estar a mando de alguém) privado e público, já que no primeiro, o mandatário está a serviço direto dos interesses particulares do mandante, enquanto no segundo, construído a partir do pensamento liberal, traz como características ser nacional, geral ou universal, livre e não sujeito a restrições (Maciel *et al.*, 2017), mas nem por isso desconectado da vontade soberana e da defesa da ordem constitucional ampla e em plenitude considerada, dada a relevância crescente da teoria do mandato responsivo<sup>3</sup>.

## Conclusão

O paradigma do estado democrático é um *plus normativo* que supera as noções de estado liberal e estado social, tem como liame indissociável a realização dos direitos fundamentais individuais e coletivos. O estado democrático de direito tem seu berço no

---

2. Essa elaboração teórica e justificadora da essência de representatividade (discussão) é fortemente defendida por Edmund Burke (1942, 309-14 *apud* Salgado, 2015, 81).

3. Segundo Pitkin (1967 *apud* Salgado, 2015, 84), a ideia de representação pressupõe um mínimo de liberdade na atuação. A utilização do mandatário como instrumento aniquila a relação de representação, ao menos em seu sentido substancial, de representação como atividade. A promoção do interesse do representado na atividade de representação pressupõe que este seja capaz de ação e julgamento e que não se oponha ao que está sendo feito. O conteúdo da representação deve levar em conta os interesses do mandante, ainda que a atuação do representante eventualmente pareça contradizê-los. O representante deve ser responsivo e justificar sua atuação.

constitucionalismo fruto do período posterior à Segunda Guerra, e se constitui, pois, a partir de uma constituição, entendida como tal não mais como norma apenas formalmente superior no seio do ordenamento jurídico, mas sim como norma suprema com força normativa e vinculativa. O período posterior à Segunda Guerra e a redemocratização de países, que saíram de regimes autoritário-ditatoriais, trouxe à luz constituições, cujos textos positivam direitos fundamentais e sociais. Sendo assim, o respectivo conteúdo, compreendido no seu âmago dirigente-principiológico e, logo, vinculativo-normativo, resta assentado com o objetivo de resgatar as promessas não cumpridas no passado, isto é, garantir aos cidadãos direitos fundamentais individuais e sociais que lhes foram negados ao longo da história.

A Constituição Federal, já no respectivo preâmbulo, proclama a instituição de um estado democrático de direito e assenta mais algumas diretrizes basilares já levantadas no decorrer desta pesquisa. Como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, estão, segundo artigo 3º da Carta, “construir uma sociedade livre, justa e solidária; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988). Daí, enfim, que a diretriz-chave do estado democrático de direito brasileiro é a de promover a transformação da realidade brasileira, de tal maneira que o ideário constante da Constituição da República deverá/deveria, necessariamente, ser preservado. Porém, vislumbrou-se que a realidade não é bem assim. Em verdade, o paradigma do estado democrático de direito ainda não floresceu no Brasil. E, parece-nos, está em vias de superação antes mesmo da sua efetiva implantação.

Exemplo desse *imaginário de descumprimento do texto constitucional* e, sobretudo, *das promessas inatas ao paradigma do estado democrático de direito*, talvez o maior seja a recente Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, ou PEC nº 55, conforme registro no Senado Federal (Brasil, 2016), mais conhecida como “PEC dos gastos públicos”, com a qual, dentre outras medidas, foram “congelados” os gastos públicos com saúde e educação pelo prazo de vinte anos, que apenas serão reajustados a partir de 2018, com base no índice de inflação do ano anterior. Em suma, a despeito de “enxugar” a máquina estatal, a Emenda Constitucional nº 95 (resultado da PEC aprovada em dois turnos pela maioria de 3/5 da

Câmara e do Senado) acaba por impor uma redução considerável de recursos alocados para a consecução dos direitos sociais estatuídos no próprio texto constitucional, em especial educação e saúde. Além de representar uma medida alheia ao paradigma do estado democrático de direito (vide capítulos II e III), trata-se de algo que vai de encontro ao próprio texto constitucional, em especial, ao artigo 3º da Carta Federal, segundo o qual, dentre outros, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “*construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*”. E mais, o artigo 6º da CF prevê um extenso rol de direitos sociais e coletivos, justamente com o fito de resgatar, através de um texto superior, dirigente e compromissório, as promessas da modernidade (igualdade) que, no Brasil, jamais foram garantidas. Tais direitos, por sua vez, se afiguram como cláusulas pétreas (art. 60, §4º da CF). E assim o são porquanto representam direitos fundamentais.

Como hipóteses causadoras desse *déficit paradigmático*, a partir da obra de Moraes, pode-se identificar cinco crises do Estado contemporâneo, isto é, a crise conceitual, estrutural, constitucional, funcional e política, que bem explicam o momento pelo qual estão passando os brasileiros. Destas, duas em especial, a crise estrutural e a crise constitucional.

Sendo assim, é preciso, mais do que nunca, lançar luzes sobre essa questão, a partir de um resgate daquilo que representa o estado democrático de direito, de modo que seja, enfim, cumprido o programa constitucional, ao menos pela execução/garantia do núcleo essencial da Constituição e, principalmente, para que não sejam retiradas conquistas já angariadas pela sociedade.

Nesse caminho, para finalizar, tal e qual sustenta o professor Streck (2014a, 66, grifo nosso),

naquilo que se entende por estado democrático de direito, o Judiciário, através do controle da constitucionalidade das leis, pode [deve] servir como via de resistência às investidas dos Poderes Executivo e Legislativo, que representam retrocesso social ou a ineficácia dos direitos individuais ou sociais.

Noutras palavras, a jurisdição constitucional pode e deve servir como instância contramajoritária em contraponto ao “canto

da sereia” das maiorias políticas de ocasião, de modo não apenas a garantir a força normativa da Constituição, mas também a evitar retrocessos sociais que aos outros são tão característicos.

O Direito continua a ser um instrumento de realização de políticas públicas. Dissociar-se desse compromisso soberano é “desconstitucionalizar” o paradigma que, justamente, tem por fim “constitui-a-ação” do Estado.

Enquanto não resolvermos no Brasil (e em democracias vizinhas recentes) a falta de segurança (inclusive a jurídica); a pobreza e a falta de igualdade política (neste caso amplamente considerado o triângulo dialético de Canotilho), continuaremos cada vez mais distantes de superar a “desconstitucionalização” cada dia mais presente nesse país. Pode não parecer, mas a Constituição ainda vale!

## Referências

- BARROSO, L. R. (2011). *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. (2006). *A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica*. Disponível em: [<http://hdl.handle.net/10316.2/24845>]. Acesso em 10 fev. 2017.
- BOBBIO, N. (1988). *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense.
- BRASIL. Senado Federal. (2016). *Projeto de Emenda Constitucional 241/55* (Emenda Constitucional 95 de 15/12/2016). Brasília, DF. Disponível em: [<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=540698>]. Acesso em 6 out. 2017.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- DÍAZ, E. ([19--?]). *Estado de derecho y democracia*. Disponível em: [<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>]. Acesso em 25 jun. 2016.
- GREGO-SANTOS, B. (2017). *Direito e sociedade. Ética das convicções e ética dos valores*. Vídeo-Aula. Disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=QHb-FxG3LUtQ>]. Acesso em 6 out. 2017.
- MACIEL, A. P. et. al. (no prelo). Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*.
- MORAIS, J. L. B. (2011). *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- PITKIN, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

- SALGADO, E. D. (2015). *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- SANTOS, P. P. (2016). *Voto e qualidade da democracia: as distorções do sistema proporcional brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido.
- SILVA, J.A. (1988). O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 173, p. 15-34.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Curso de Direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros.
- STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. (2013). Estado democrático de direito. In: CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Ciência política e teoria geral do estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- STRECK, L. L. (2003). Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, vol. 8, n. 2, p. 257-301.
- \_\_\_\_\_. (2014a). *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- STRECK, L. L. (2016). Rumo a Norundi, a bordo da CDI – Constituição Dirigente Invertida. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2016-out-27/senso-incumom-rumo-norundi-bordo-cdi-constituicao-dirigente-invertida>]. Acesso em 10 fev. 2017.





## **A tributação das emissoras de rádio e de televisão pela propaganda política obrigatória**

**Rogério Carlos Born**

### **Resumo**

A compensação de tributos por débitos não tributários está autorizada pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional e não depende de lei específica. A espécie tributária escolhida é o Imposto de Renda e, para as emissoras optantes pelo Simples Nacional são os impostos e contribuições. A natureza jurídica tributária é a modalidade de extinção do crédito tributário e a natureza jurídica administrativa é a requisição. As emissoras de rádio e de televisão somente podem compensar a propaganda partidária, eleitoral e de plebiscitos e referendos, sendo defeso quanto às propagandas institucional e intrapartidária. O sujeito ativo da compensação é a União, e os sujeitos passivos são as emissoras obrigadas à transmissão do horário político, sendo indevida a extensão às concessionárias de serviços de telecomunicações. A hipótese de incidência é a obrigatoriedade de veiculação da propaganda e o fato gerador é a efetiva utilização do espaço comercializável. A base de cálculo nas transmissões em bloco é o valor cobrado pelo tempo presumido de publicidade efetiva e nas inserções a totalidade do tempo. O valor a compensar é deduzido do lucro real ou presumido; e, no caso das emissoras optantes pelo Simples Nacional, da base de cálculo. Em caso de prejuízo, é possível a restituição do tributo. As rádios comunitárias não têm direito à compensação do patrocínio.

**Palavras-chave:** propaganda; compensação; tributos; regra matriz; emissoras.

### **Abstract**

The compensation of taxes by non-tax debts is authorized by the Brazilian Constitution and the Brazilian Tax Code and it is independent from a specific law. The chosen tax species is the income tax and, for the broadcasters which opted by the Simplified Taxation System, taxes and contributions. The legal tax nature is a form of tax credit extinction and the administrative legal nature is the request. Radio and television broadcasters can only compensate for party propaganda, elections

---

### **Sobre o autor**

Mestre em Direito Constitucional; servidor do TRE-PR.

and plebiscites and referendums, aren't allowed to compensate for institutional and intra-party propaganda. The active subject of the compensation is the Union and the passive subjects are the networks required to transmit the campaign time, and undue extension of utilities to telecommunications services. The hypothesis of incidence is the obligation of advertisement publication and the taxable event is marketable effective use of time. The basis for calculating the transmission block is the charge for the time presumed of effective advertising and inserts in the entire time. The offset value is deducted from real or perceived income, considering the case of broadcasters which opted by the Simplified Taxation System, the basis is the calculation. In case of injury, it is possible the return of taxes. Community radio stations have not rights to compensation from the sponsorship.

**Keywords:** propaganda; offset; taxes; basis of assessment; broadcasters.

## Introdução

A Constituição Federal brasileira esclarece como uma das garantias decorrentes do princípio democrático, no artigo 17, § 3º, que “os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e *acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei*” (Brasil, 1988, grifo nosso).

A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), já autorizava que as emissoras cobrassem pela veiculação do horário eleitoral quando estabelecia no artigo 41 que “as estações de rádio e televisão não poderão cobrar, na publicidade política, preços superiores ao em vigor nos 6 (seis) meses anteriores, para publicidade comum”.

Entretanto, com a evolução da legislação eleitoral, a União instrumentalizou o ressarcimento das emissoras em razão da perda de receita de espaço publicitário e da oneração resultante da cedência de espaço publicitário para a Justiça Eleitoral pela compensação fiscal, modalidade de extinção de tributos prevista pelos artigos 156, II; 170 e 170-A, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

A propaganda política é um gênero que abarca como espécies a publicidade institucional, a propaganda intrapartidária, partidária, eleitoral, plebiscitária e referendária, mas a compensação fiscal não alcança as duas primeiras espécies.

A *publicidade (propaganda<sup>1</sup>) institucional* está prevista no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal (1988) que enuncia que “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”.

A *propaganda intrapartidária* se encontra disposta no artigo 36, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), que enuncia que “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*”.

A *propaganda partidária*, de acordo com o artigo 45, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada para, com exclusividade, difundir os programas partidários; transmitir mensagens das atividades congressuais do partido aos filiados; divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários e promover e difundir a participação política feminina.

O artigo 52, parágrafo único, da Lei dos Partidos Políticos prescreve que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei”.

A *propaganda eleitoral* no rádio e na televisão é aquela realizada nas emissoras desses meios de comunicação e nos canais de televisão por assinatura, nos 35 dias anteriores à antevéspera das eleições (art. 47, Lei 9.504/1997, com redação determinada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015).

Em relação à *propaganda eleitoral*, o exercício desse direito está regulamentado pela Lei das Eleições (1997), no artigo 99, *caput*, estabelecendo que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito

---

1. Embora o artigo 5º, da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965 (Brasil, 1965a, grifos nossos), defina que “compreende-se por propaganda qualquer forma *remunerada* de difusão de ideias, *mercadorias ou serviços*, por parte de um anunciante identificado”, didaticamente o termo “propaganda” é inapropriado. O termo “publicidade” é atribuído exclusivamente à divulgação de cunho mercantil e de caráter persuasivo que visa defender os interesses econômicos de uma indústria ou empresa. “Propaganda”, no entanto, é mais amplo, pois é atribuído a qualquer tipo de comunicação tendenciosa como as campanhas eleitorais e o proselitismo religioso.

[...]”, trazendo no § 1º algumas regras específicas ao cálculo desta indenização fiscal.

Por fim, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, prevê a *propaganda gratuita de plebiscitos e referendos* quando dispõe no artigo 8º que

aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: [...] IV – *assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público [sic]*, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. (Brasil, 1998b, 9, grifo nosso)

A Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, alterou a Lei 9.504/1997 na redação do artigo 99, § 1º, para

o direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que [...]. (Brasil, 2017, 1)

A regulação do direito à compensação pelas emissoras é determinada pelo Decreto 7.791, de 17 de agosto de 2012, e pelo Ato Declaratório Interpretativo da Secretaria da Receita Federal 2, de 6 de março de 2006. Esses atos normativos autorizam que emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação da propaganda partidária, eleitoral, plebiscitária e referendária possam efetuar a extinção do crédito tributário na apuração do Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ).

Cabe esclarecer quais são critérios de compensação desses tributos delineando a regra matriz de incidência na forma do Decreto 7.791/2012 e do Ato Declaratório Interpretativo da SRF 2/2006.

## **princípio da legalidade**

### *Lei especial*

A autorização legal formalizada pela edição de uma lei *eleitoral* e não por uma lei *tributária* não gera inconstitucionalidade à

compensação fiscal da propaganda política pelas emissoras, haja vista que a *lei específica* exigida pelo artigo 150, § 6º, da Constituição Federal tem como destinatária apenas a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições.

Aparentemente, a compensação tributária também estaria viciada por *ilegalidade* se confrontada com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – recepcionada com força de lei complementar –, que prevê no artigo 54: “não será admitida a compensação da observação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública”.

No entanto, esse dispositivo foi derogado tacitamente pelo Código Tributário Nacional – também recepcionado como lei complementar – que possibilitou a compensação entre crédito fiscal e crédito administrativo, quando, no artigo 170, dispõe que

a *lei* pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários *com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública*. (Brasil, 1966, 12451, grifos nossos)

### *Tributos compensáveis*

A legislação tributária e eleitoral elege o IRPJ e, em alguns casos, as *contribuições sociais* que serão passíveis de compensação fiscal, o que depende de autorização por uma *lei ordinária federal*. Esta lei é a própria Lei das Eleições que, no artigo 99, § 1º, III, determina que

o valor apurado [...] poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do *Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)*, inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (artigo 2º, da Lei 9.430/1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido. (Brasil, 2009, 1, grifo nosso)

A Lei das Eleições também prevê que, tratando-se de emissoras configuradas como micro ou pequenas empresas optantes pelo

Simple Nacional, o valor da compensação fiscal será deduzido da base de cálculo de *imposto e contribuições federais* conforme critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simple Nacional (artigo 99, § 3º, Lei 9.504/1997).

A normatização em relação ao Imposto de Renda mereceu a edição do Decreto 7.791/2012, que ainda se mantém silente quanto à compensação das contribuições sociais devidas as emissoras enquadradas como micro e pequenas empresas.

### Natureza jurídica

A natureza jurídica *tributária* da compensação fiscal praticada pelas emissoras é de *modalidade de extinção do crédito tributário*, nos termos do artigo 156, II, e 170, do Código Tributário Nacional.

A Lei 9.504/1997 autoriza que as emissoras efetuem a compensação de um débito *tributário* por um crédito *não tributário* (administrativa) decorrente da onerosidade decorrente da prestação compulsória de veicular a propaganda política deixando de faturar com a publicidade<sup>2</sup>.

A natureza jurídica *administrativa* está caracterizada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, que prevê, no artigo 37, “os serviços de telecomunicações podem ser *desapropriados*, ou *requisitados* nos termos do artigo 141, § 16, da Constituição<sup>3</sup>, e das leis vigentes” (Brasil, 1962, 10413, grifos nossos).

---

2. Um fato interessante é que a legislação não garante às emissoras de rádio qualquer forma de indenização ou compensação pela veiculação do informativo *A voz do Brasil*. A Lei 4.117/1962 apenas prevê no artigo 38, e, que “as emissoras de radiodifusão, excluídas as de televisão, são obrigadas a retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados 30 (trinta) minutos para divulgação de noticiário preparado pelas duas Casas do Congresso Nacional”.

3. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, que preconiza no § 16: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, 891), a requisição administrativa

é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa in natura obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado.

Na prática, a União avoca temporariamente a concessão para promover um serviço de interesse da democracia que é a veiculação do horário eleitoral mediante indenização.

Para que a compensação possa ser conceituada como *desapropriação* do direito das emissoras de utilizar o horário com sua programação, é mister que a indenização seja *prévia* e a contrapartida seja efetuada *a posteriori*, no final do período trimestral de apuração do tributo. Assim, a *requisição* é a definição mais apropriada para se identificar a natureza jurídica do ressarcimento a ser experimentado pelas estações de rádio e televisão.

### **Regra matriz de incidência**

Na teoria normativa da Lei Tributária Democrática, Agustín José Menéndez (2013) defende que a norma deve conter a quantificação da obrigação em termos monetários (critério quantitativo); a distribuição de acordo à justiça equitativa (igualdade); a base de cálculo de acordo com as circunstâncias pessoais, a capacidade de pagamento (não confisco) e a gradação de acordo com uma escala progressiva (progressividade) e os tributos não podem ser matéria de coerção (sanção de ato ilícito – definição de tributo).

Neste estudo considera-se o direito à compensação fiscal como forma de exercício da democracia, uma vez que o artigo 99 da Lei 9.504/1997 garante o exercício da democracia viabilizando o direito de antena aos partidos políticos assumindo o ônus imposto às emissoras no exercício da função social da mídia.

No entanto, é prudente avaliar, dentro da regra matriz de incidência idealizada por Paulo de Barros Carvalho (2007), se este mecanismo de compensação entre tributos e prestação de serviços públicos resulta em equilíbrio ou renúncia de receitas.

### *Critério subjetivo ativo*

Os benefícios da compensação fiscal são oponíveis somente aos tributos de competência da *União*, haja vista que a edição da lei eleitoral é de competência privativa e a Justiça Eleitoral é um órgão integrante do Poder Judiciário.

Dessa forma, a compensação devida às emissoras pela prestação desse serviço de interesse democrático é oponível à *União*, que preferiu instrumentalizar o ressarcimento pela compensação fiscal dos valores devidos pelo IRPJ.

### *Critério subjetivo passivo*

#### Concessionárias de serviços de radiodifusão

Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de acordo com o artigo 21, XII, *a*, da Constituição Federal, são de competência da União, e sua exploração poderá ser direta ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Pela obrigatoriedade da veiculação da propaganda política gratuita, a União acaba por avocar ou encampar temporariamente os serviços de comunicação outorgado às emissoras onerando as concessionárias.

Por isso, a legislação eleitoral-tributária define como *contribuintes* com direito à compensação fiscal as pessoas jurídicas de direito privado, que constituem as *emissoras de rádio e televisão* obrigadas a ceder espaço para a veiculação da propaganda política, ou seja, de acordo com o artigo 57 da Lei 9.504/1997, as estações de rádio e televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais.

Não são beneficiadas pela compensação fiscal as emissoras, que não estão autorizadas a funcionar pelo poder competente – mesmo que veiculem a propaganda eleitoral (artigo 44, § 3º, Lei 9.504/1997) –, e as emissoras desobrigadas a essa transmissão, como ocorre com os canais de televisão privados por assinatura.



### Concessionárias de serviços de telecomunicações

O artigo 21, XI, da Constituição Federal (1988) arrola entre as competências da União, “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”.

O Poder Executivo, ao editar o Decreto 7.791/2012, prevê no artigo 4º que “as empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações, obrigadas ao tráfego gratuito de sinais de televisão e rádio também poderão fazer a exclusão”.

Ocorre que os decretos são expedidos para fiel execução da lei (artigo 84, IV, da Constituição). Na teoria normativa da Lei Tributária Democrática defendida por Menéndez (2013), as normas gerais tributárias combinam uma aproximação normativa e descritiva a partir da análise da estrutura da própria obrigação. Segundo o autor, de um lado, é defendido que se trata de obrigações diferentes e, de outro, que se complementam.

Não há, segundo a teoria, uma aproximação descritiva e normativa entre a compensação fiscal em favor das operadoras de serviços de telecomunicações, uma vez que o decreto regula uma norma geral inexistente em favor desses contribuintes.

Ao contrário, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, contém uma vedação quando prevê, no artigo 370, que “as transmissões de natureza eleitoral, feitas por autoridades e repartições competentes, gozam de *franquia* postal, telegráfica, *telefônica*, radiotelegráfica ou *radiotelefônica*, em linhas oficiais ou nas que sejam obrigadas a serviço oficial” (Brasil, 1965b, 6746, grifos nossos).

A ampliação da compensação fiscal viola, ainda, o artigo 108, do Código Tributário Nacional que determina no artigo 108, § 2º, que “o emprego da equidade não poderá resultar na dispensa do pagamento de tributo devido” (Brasil, 1966, 5801).

Ademais, a escolha da prestadora que ficará responsável pela transmissão dos programas eleitorais está sujeita a um procedimento licitatório, como ocorre com as linhas telefônicas que servem às repartições públicas.

Destarte, o Poder Executivo comete flagrante ilegalidade ao estender às concessionárias de serviços de telecomunicações o direito à

compensação fiscal por meio de um decreto autônomo, uma vez que o artigo 170, do Código Tributário Nacional, reserva à lei ordinária, nas condições e garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

### *Critério objetivo*

#### Propaganda política gratuita

A *hipótese de incidência* que autoriza a compensação fiscal é a veiculação da propaganda partidária gratuita que deve ocorrer nos períodos previstos na Lei 9.504/1997 e na Lei 9.096/1995.

O *fato gerador* compensável é o tempo efetivamente utilizado na substituição do espaço comercializável, mesmo que as agremiações partidárias tenham deixado de fornecer a mídia, uma vez que esse espaço permanecerá à disposição da Justiça Eleitoral (artigo 99, II, Lei 9.504/1997).

O Decreto 7.991/2012, no artigo 2º, fixa como *fato gerador* a veiculação da propaganda eleitoral no horário normalmente destinado à

divulgação de mensagens de propaganda comercial, fixados em tabela pública pelo veículo de divulgação, conforme previsto no artigo 14, do Decreto no 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, para o mês de veiculação da propaganda partidária e eleitoral, do plebiscito ou referendo. (Brasil, 2012, 1)

O espaço comercializável consiste na presunção de somente uma parte do período da transmissão em bloco, e se não houvesse o horário eleitoral, seria ocupado com o faturamento de publicidade, haja vista que a outra parte se destina à programação normal da emissora, como as telenovelas, os telejornais, os filmes etc.

Já nas transmissões em bloco o fato gerador está presente na efetiva transmissão da propaganda eleitoral.

#### Comunicações do Tribunal Superior Eleitoral

De acordo com o artigo 5º do Decreto 7.991/2012 também são fatos geradores a inserção de comunicados, de instruções e de

outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos aos programas partidários e eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei 9.504/1997, alterada pela Lei 13.165/2015, prescreve:

Art. 93. O Tribunal Superior Eleitoral poderá, nos anos eleitorais, requisitar das emissoras de rádio e televisão, no período de um mês antes do início da propaganda eleitoral a que se refere o art. 36 e nos três dias anteriores à data do pleito, até dez minutos diários, contínuos ou não, que poderão ser somados e usados em dias espaçados, para a divulgação de comunicados, boletins e instruções ao eleitorado.

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. (Brasil, 2015, 1)

Note-se que o *fato gerador* não alcança as requisições dos tribunais regionais eleitorais, dos juízes e das juntas eleitoras, uma vez que é restrita aos comunicados, boletins e instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

Acrescente-se, ainda, que a transmissão deve atingir o *eleitorado*, isto é, mesmo em matéria eleitoral, não alcança os avisos destinados aos candidatos, os partidos, às coligações e aos filiados.

O artigo 250, § 2º, do Código Eleitoral previa que “as empresas de rádio e televisão ficam obrigadas a divulgar, *gratuitamente*, comunicados da Justiça Eleitoral, até o máximo de 15 (quinze) minutos, entre às dezoito e vinte e duas horas, nos 45 (quarenta e cinco) dias que precederem ao pleito” (Brasil, 1965b, 6746).

Nesse caso, sucedeu-se uma derrogação tácita desta lei garantiu expressamente do termo “*gratuitamente*” pela Lei 9.504/1997, que autorizou a compensação fiscal pelas emissoras.

## **Critério quantitativo**

### *Base de cálculo*

De acordo com o artigo 99, II, da Lei das Eleições, a *base de cálculo* para compensação fiscal

consiste na apuração do valor correspondente a 0,8 (oito décimos) do resultado da multiplicação de 100% (cem por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo, respectivamente, das inserções e das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, assim considerado aquele divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por intermédio de tabela pública de preços de veiculação de publicidade, atendidas as disposições regulamentares e as condições de que trata o § 2º-A. (Brasil, 1997, 21801)

Ocorre que o Poder Público não editou qualquer tabelamento de preços a serem cobrados pela publicidade sendo que esse valor depende da audiência da emissora no horário destinado à propaganda eleitoral gratuita.

O Decreto 7.791/2012, ato normativo destinado a dar fiel cumprimento deste dispositivo, prevê:

Art. 2º. A apuração do valor da compensação fiscal de que trata o art. 1º se dará mensalmente, de acordo com o seguinte procedimento:

I – parte-se do preço dos serviços de divulgação de mensagens de propaganda comercial, fixados em tabela pública pelo veículo de divulgação, conforme previsto no art. 14 do Decreto no 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, para o mês de veiculação da propaganda partidária e eleitoral, do plebiscito ou referendo

II – apura-se o “valor do faturamento” com base na tabela a que se refere o inciso anterior, de acordo com o seguinte procedimento:

a) parte-se do volume de serviço de divulgação de mensagens de propaganda comercial local efetivamente prestado pelo veículo de divulgação no mês da veiculação da propaganda partidária e eleitoral, do plebiscito ou referendo;

b) classifica-se o volume de serviço da alínea “a” por faixa de horário, identificando-se o respectivo valor com base na tabela pública para veiculações comerciais locais;

c) para cada faixa de horário, multiplica-se o respectivo valor unitário de prestação de serviço pelo volume de serviço a ela relativo; e

d) o somatório dos resultados da multiplicação referida na alínea “c”, para cada faixa de horário, corresponde ao “valor do faturamento”, com base na tabela pública;

III – apura-se o “valor efetivamente faturado” no mês de veiculação da propaganda partidária ou eleitoral com base nos documentos fiscais emitidos pelos serviços de divulgação de mensagens de propaganda comercial local efetivamente prestados. (Brasil, 2012, 1)

O Ato Declaratório Interpretativo da SRF 2/2006, em artigo único, prevê na base de cálculo a compensação fiscal correspondente a “oito décimos do somatório dos valores efetivamente praticados na *mesma grade horária exibida no dia anterior à data de início de divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral*” (Brasil, 2006, 18, grifo nosso), considerando o valor efetivamente praticado o “*resultado da multiplicação do preço do espaço comercializado pelo tempo de exibição da publicidade contratada*” (Ibidem). No § 2º também prevê que “na hipótese de o tempo destinado à divulgação gratuita abranger apenas parte de um espaço comercializado do dia anterior ao de início da divulgação, o valor efetivamente praticado deverá ser apurado proporcionalmente ao tempo abrangido” (Ibidem).

#### *Alíquota: apuração do valor a compensar*

Na apuração do IRPJ, a Lei 9.504/1997, no artigo 99, III, prevê que o valor passível de compensação fiscal em decorrência da veiculação da propaganda política gratuita poderá ser deduzido do *lucro líquido* para efeito de determinação do *lucro real*, inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal, bem como da base de cálculo do lucro presumido.

O Decreto 7.791/2012, destinado a dar fiel cumprimento deste dispositivo, prevê:

Art. 2º. A apuração do valor da compensação fiscal de que trata o art. 1º se dará mensalmente, de acordo com o seguinte procedimento: [...]

IV – calcula-se o coeficiente percentual entre os valores apurados conforme previsto nos incisos II e III do *caput*, de acordo com a seguinte fórmula:

Coeficiente Percentual = [Valor efetivamente faturado (inciso III)] \* 100  
Valor do faturamento conforme tabela (inciso II) \* 0,8

V – para cada espaço de serviço de divulgação de mensagens de propaganda cedido para o horário eleitoral e partidário gratuito:

a) identifica-se, na tabela pública de que trata o inciso I, o respectivo preço, multiplicando-o pelo espaço cedido e por 0,8 (oito décimos);

b) multiplica-se cada resultado obtido na alínea “a” por 0,25 (vinte e cinco décimos) no caso de transmissões em bloco, e por um, no caso de inserções; e

c) aplica-se sobre cada valor apurado na alínea “b” o coeficiente percentual a que se refere o inciso IV do caput; e

VI – apura-se o somatório dos valores decorrentes da operação de que trata a alínea “c” do inciso V do caput.

Art. 3º O valor apurado na forma do inciso VI do caput do art. 2º poderá ser excluído:

I – do lucro líquido para determinação do lucro real;

II – da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos no art. 2o da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e

III – da base de cálculo do IRPJ incidente sobre o lucro presumido. (Brasil, 2012, 1)

A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, apresenta uma forma de elisão fiscal permitindo que cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas seja determinado com base no *lucro real*, *presumido*, ou *arbitrado*, apurados trimestralmente.

O *lucro presumido* é a base de cálculo obtida a partir da aplicação de alíquotas incidentes sobre um lucro *imaginário*, enquanto o *lucro real* é extraído a partir da apuração pelo *lucro concreto* (receitas menos despesas *efetivamente comprovadas*).

Fazendo um paralelo com o imposto de renda da pessoa física, em termos extremamente genéricos, o lucro *presumido* se equipara à declaração *simples* (acréscimo patrimonial resumido), na qual é aplicada uma alíquota única incidente sobre todo o rendimento sem qualquer dedução na base de cálculo.

Outrossim, o lucro *real* se assemelha à declaração *completa* (acréscimo patrimonial concreto) na qual os rendimentos são apurados e as despesas dedutíveis são efetivamente realizadas (previdência, assistência médica e odontológica, instrução etc.).

Por esse sistema, a compensação fiscal autorizada pelas emissoras para a veiculação da propaganda política gratuita indica um

decrécimo da receita pela União, tanto na aplicação do lucro real quanto do lucro presumido.

A compensação de um *débito* não tributário da emissora por um *crédito* tributário da União, na prática, substitui os valores que empresas de comunicação deixaram de faturar com publicidade.

Em condições normais, ao final do período trimestral, os valores faturados com a publicidade são adicionados à receita bruta e, depois de deduzidas as despesas comprovadas, sobre o apurado incide a alíquota de quinze por cento (15%) sobre o *lucro real*.

Sucedem que a legislação permite que as emissoras, amparadas por lei, em vez de deduzirem da *base de cálculo* os valores que deixaram de faturar, autorizam sua compensação pela dedução do *lucro real*, ou seja, do valor apurado do tributo a pagar, o que eleva o lucro não tributável (após o imposto de renda) em razão da renúncia de receitas.

Outra situação também ocorre quando a Lei 9.504/1995, no artigo 99, III, autoriza a compensação do valor apurado da base de cálculo do lucro *presumido*, uma vez que as parcelas dedutíveis já estão implícitas nesta mesma base de cálculo gerando uma dupla dedução, criando um sistema misto de lucro presumido e real.

O raciocínio, porém, é diferente quanto às emissoras enquadradas como *microempresas ou empresas de pequeno porte* no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (*Simples Nacional*), haja vista que o artigo 99, § 3º, da Lei 9.504/1997 autoriza que o valor integral da compensação fiscal seja deduzido da *base de cálculo* de imposto e as contribuições federais devidas pela emissora, seguindo os critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simples Nacional.

Nesse caso, o Simples contém imunidades e isenções implícitas com escopo de proporcionar o crescimento econômico de micro e pequenas empresas estabelecendo uma alíquota única e a compensação, se contrário fosse, implicaria uma tributação elevada a esses contribuintes.

A legislação, no entanto, é omissa quanto às prestadoras de serviços de radiodifusão comunitárias, regulamentadas pelo Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998, emissoras que são executadas por fundações e associações comunitárias, *sem fins lucrativos*, sediadas na área da comunidade e cujos dirigentes são brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (artigo 11).

Essas emissoras de baixa potência não comercializam anúncios, mas patrocínio na forma de apoio cultural restrito aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida e não contabilizam lucros, mas *superávit* ou *déficit* no resultado do exercício.

Sem embargo da natureza de transmissão de interesse da comunidade, não há diploma legal que autorize a compensação do patrocínio deixado de receber pela estação de rádio, mesmo porque a mantenedora não contabiliza lucro e somente está obrigada às obrigações acessórias em relação ao Imposto de Renda.

#### *Critério temporal*

O período compensável é o valor que as emissoras deixaram de faturar com a publicidade que ocorre nos *quarenta e cinco (45) dias anteriores à antevéspera das eleições*, em razão do horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita conforme a Lei 9.504/1997<sup>4</sup> e nos semestres não eleitorais para a propaganda partidária prevista na Lei 9.096/1997<sup>5</sup>.

A compensação fiscal alcança também o período real de veiculação extemporânea da propaganda em eleições suplementares, plebiscitos, referendos e, a qualquer tempo, os comunicados do Tribunal Superior Eleitoral.

O artigo 99, § 2º-A, I, da Lei 9.504/1997, prevê que a aplicação das tabelas públicas de preços de veiculação de publicidade, para fins de compensação fiscal, deverá ser apurada *mensalmente* e, de acordo com o artigo 1º, do Decreto 7.791/2012, poderá ser

---

4. “Redação determinada pela Lei 13.165/2015. Art. 47”.

5. Essa lei preconiza: “art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezoito horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade [...] Art. 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção. § 1º As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções de trinta segundos e um minuto, no intervalo da programação normal das emissoras. Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.”



deduzido da base de cálculo dos recolhimentos *mensais* de que trata o artigo 2º da Lei 9.430/1996.

A Lei 9.430/1996, no artigo 1º, prevê que o “imposto de renda das pessoas jurídicas será determinado com base no lucro real, presumido, ou arbitrado, por períodos de apuração *trimestrais*, encerrados nos dias 31 de março, 30 de junho, 30 de setembro e 31 de dezembro de cada ano-calendário” (Brasil, 1996, 28805, grifo nosso).

Dispõe o Ato Declaratório Interpretativo da SRF 2/2006 (Brasil, 2006, 18, grifo nosso), no artigo 1º, §§ 1º e 2º, que “[...] considera-se valor efetivamente praticado o resultado da multiplicação do preço do espaço comercializado pelo *tempo de exibição* da publicidade contratada”, além de que “[...] o tempo destinado à divulgação gratuita abranger apenas parte de um espaço comercializado do dia anterior ao de início da divulgação, o valor efetivamente praticado deverá ser apurado proporcionalmente ao tempo abrangido”.

#### *Critério territorial*

A propaganda sujeita à compensação fiscal é aquela veiculada obrigatoriamente na circunscrição do pleito eleitoral, conforme se trate de eleições presidenciais (âmbito nacional), estaduais, distritais e municipais, sejam periódicas ou extraordinárias.

Dessa forma, numa remota hipótese em que uma emissora de rádio transmite a propaganda relativa a uma eleição extraordinária de outros municípios.

#### **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

A Lei 13.487/2017 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) quando acrescentou à Lei 9.504/1997 o artigo 16-C, estabelecendo que “o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I – ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, *com base nos parâmetros definidos em lei*” (Brasil, 2017, 1, grifo nosso).

Ocorre que a Lei 13.487/2017 estabelece como parâmetro para constituição do FEFC o valor da compensação fiscal a que as empresas de radiodifusão têm direito quando fixa que:

Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. (Brasil, 2017, 1)

Assim, o direito à compensação fiscal pelas emissoras ultrapassou a legislação tributária e passou a influenciar diretamente no financiamento das campanhas eleitorais passando a servir como limite orçamentário vinculado a índices econômicos.

### **Considerações finais**

O Decreto nº 5.331, de 4 de janeiro 2005, regulamentou o artigo 52 da Lei 9.096/1995 e o artigo 99 da Lei 9.504/1997, que regulavam a compensação fiscal – de forma indireta, o que trazia uma perda de receita pela União, haja vista que, por elisão fiscal, permitia que o abatimento do valor do tributo a pagar fosse efetuado sobre o lucro líquido para efeito de determinação do lucro real.

Essa distorção foi corrigida pelo Decreto 7.791/2012, permitindo apenas a compensação da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal e na base de cálculo do lucro presumido. Dessa forma, a nova regulação estendeu a aplicação das normas para a compensação fiscal sobre a propaganda dos plebiscitos e referendos.

### **Referências**

BRASIL. Câmara dos Deputados. (1962). Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (1964). Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

- estados, dos municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1965a). Lei 4.680, de 18 de junho de 1965. Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4680-18-junho-1965-377833-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1965b). Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1966). Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1996). Lei 9.430, de 27 de setembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9430-27-dezembro-1996-367738-norma-pl.html>]. Acesso em 27 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1998a). Decreto 2.615, de 3 de junho de 1998. Aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2615-3-junho-1998-437365-norma-pe.html>]. Acesso em 27 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1998b). Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art., da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-norma-pl.html>]. Acesso em 26 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2005). Decreto 5.331, de 4 de janeiro de 2005. Regulamenta o parágrafo único do art. 52 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 99 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, para os efeitos de compensação fiscal pela divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/>

decret/2005/decreto-5331-4-janeiro-2005-535327-norma-pe.html]. Acesso em 27 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2006). Ato Declaratório Interpretativo 2, de 6 de março de 2006. Dispõe sobre o critério de cálculo da compensação fiscal pela divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=5559]. Acesso em 26 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2009). Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis 9.096, de 19 de novembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos –, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12034-29-setembro-2009-591412-norma-pl.html]. Acesso em 27 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2012). Decreto 7.791, de 17 de agosto de 2012. Regulamenta a compensação fiscal na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ pela divulgação gratuita da propaganda partidária e eleitoral, de plebiscitos e referendos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7791-17-agosto-2012-774036-norma-pe.html]. Acesso em 26 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2017). Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de novembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13487-6-outubro-2017-785549-norma-pl.html]. Acesso em 26 out. 2017.

**BRASIL**. Senado Federal. (1946). Constituição de 1946. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html]. Acesso em 27 out. 2017.

**CARVALHO**, P. de B. (2007). *Curso de direito tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva.

**MELLO**, C. A. B. (2008). *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

**MENÉNDEZ**, A. J. (2013). *Justifying taxes: some elements for a General Theory of Democratic Tax Law*. Vol. 51. New York: Springer.

## **Paraná Eleitoral**

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

### **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.