

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 3 n. 2 2014

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. 3, n. 2
(2014) –. Curitiba: TRE, 2014 -

Quadrimestral
ISSN 1414-7866

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

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

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral Curitiba v. 3 n. 2 agosto p. 1-184 2014

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente: Des. Edson Luiz Vidal Pinto

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

Direção Geral: Ana Flora França e Silva

Editores:

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Bruno Bolognesi (UNILA)

Luiz Domingos Costa (Uninter)

Direito Político e Eleitoral

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Ana Claudia Santano

Conselho Editorial

Ciência Política

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizzarro Neto (University of Notre Dame)

Luciana Veiga (UFPR)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFRGS)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral

Adriano Soares da Costa

Ana Claudia Santano

Ana Flora França e Silva (TRE-PR)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR; UniBrasil)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

René Ariel Dotti (UFPR)

Torquato Jardim

Capa: Bruno Bolognesi

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Tikinet Edição Ltda.

Revisão técnica: Glaiane Quinteiro / Tikinet

Impressão e acabamento:

Tiragem desta edição: 1.500 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranael@tre-pr.gov.br

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

Revista PARANÁ ELEITORAL

Seção de Jurisprudência

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

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Cidadania, igualdade e democracia como bens jurídicos protegidos pela categoria dos atos de Improbidade Administrativa eleitoral	7	<i>Mateus Eduardo S. N. Bertoncini</i>
Elegibilidade dos analfabetos: por uma reconfiguração à luz da plenitude da cidadania	39	<i>Guilherme de Abreu e Silva</i>
A competência para apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo: o controle do poder pelo poder, uma questão de representatividade	67	<i>Wilson Trindade Junior</i>
Aspectos motivacionais do recrutamento político: um estudo inicial dos candidatos a deputado federal no Brasil (2010)	99	<i>Bruno Bolognesi Pedro de Medeiros</i>
Adesão democrática, confiança institucional e posicionamento ideológico: parlamentares brasileiros e uruguaios em foco (2000-2010)	125	<i>Ellen da Silva Jaqueline da Silva Borges</i>
¿Realmente “necesitamos” el voto electrónico?	159	<i>Josep M^a Reniu Vilamala</i>
Normas para publicação	181	

Nota da Presidência

No momento em que se aproxima um novo pleito eleitoral, é com grata satisfação que anuncio o lançamento de mais uma edição da *Paraná Eleitoral*.

Certamente, a educação em sentido mais amplo, está intrinsecamente ligada ao processo político eleitoral. As eleições periódicas e o processo de avaliação e escolha dos candidatos promovem o amadurecimento do eleitorado. A cada pleito novas experiências e novos ensinamentos resultam no esperado aprimoramento democrático.

Por esses motivos, apraz-me verificar esta valiosa contribuição no campo da formação acadêmica e profissional de iniciativa deste TRE/PR, em associação com a academia, e que certamente proporcionará reflexos positivos na construção do Direito Eleitoral e no ramo da Ciência Política.

Aproveito a ocasião, para convocar os interessados na matéria eleitoral a enviarem suas contribuições para análise de nossos pareceristas, observando as normas pertinentes à publicação constantes no site institucional do TRE/PR.

Cumprimento, ainda, os autores pelas excelentes contribuições científicas e os editores por mais esta edição da nossa *Paraná Eleitoral*.

Des. Edson Luiz Vidal Pinto
Presidente do TRE-PR

Cidadania, igualdade e democracia como bens jurídicos protegidos pela categoria dos atos de Improbidade Administrativa eleitoral

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

Resumo

O presente estudo versa a respeito dos atos de improbidade administrativa eleitoral. Em um primeiro momento, busca-se conceituar o ato de improbidade administrativa levando-se em conta os principais elementos que o informam. Na sequência, são analisadas as condutas caracterizadoras de improbidade eleitoral, elencadas no artigo 73 da Lei nº 9.504/97, identificando-se os sujeitos ativo e passivo desses atos e, então, as sanções aplicáveis aos agentes infratores. Por último, são estudados os bens jurídicos protegidos por intermédio da punição dos autores de atos de improbidade eleitoral, quais sejam, a igualdade, a democracia e a cidadania.

Palavras-chave: atos de improbidade administrativa eleitoral; bens jurídicos tutelados; igualdade, democracia e cidadania.

Abstract

This study examines the acts of electoral administrative improbity. First, we evaluate the concept of the administrative impropriety act, taking into account the main elements that inform us about it. Then we analyze the behaviors that characterize electoral improbity, which are listed in art. 73 of the law nº. 9.504/97 to identify the active and passive actors of these acts, and the sanctions against the infractors. At last, we study the legal rights protected through the punishment of perpetrators of acts of electoral improbity, namely, equality, democracy and citizenship.

Keywords: acts of electoral administrative improbity; legally protected; equality, democracy and citizenship.

Sobre o autor

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Graduação e do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), e da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR). Promotor de Justiça no Estado do Paraná. Líder do grupo de pesquisa “Ética, Direitos Fundamentais e Responsabilidade Social” do UNICURITIBA. E-mail: mateusbertoncini@uol.com.br

Artigo recebido em 3 de maio de 2014. Aceito em 1º de julho de 2014.

Introdução

A Lei nº 9.504/97, também denominada Lei das Eleições, estabelece em seu artigo 73 e incisos, uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos em época de campanha eleitoral, sendo que o descumprimento de qualquer uma destas proibições sujeita o infrator, além das sanções tipicamente eleitorais, à responsabilidade por ato de improbidade administrativa, consoante preconiza o § 7º do referido dispositivo legal.

São exatamente estas condutas caracterizadoras de improbidade administrativa eleitoral (assim denominadas por estarem previstas em legislação eleitoral) que serão analisadas no decorrer deste estudo, bem como os sujeitos ativo e passivo destes atos, além das sanções aplicáveis aos agentes infratores. Além disso, objetiva-se analisar o bem jurídico ou os bens jurídicos que o legislador pretendeu proteger com essa modalidade de ato de improbidade administrativa, modalidade que não parece ser igual aos tipos de improbidade administrativa da Lei nº 8.429/92, até porque se assim não fosse não haveria justificativa para a sua existência.

Desse modo, apresentar-se-á inicialmente o conceito de ato de improbidade administrativo baseado na Lei nº 8.429/92; em seguida, serão analisados os atos de improbidade eleitoral em espécie, sujeitos e sanções; para, ao final, tentar extrair do § 7º do art. 73 da Lei nº 9.504/97, compreendido sistematicamente, o que efetivamente tal disposição legal pretendeu proteger. Esse, em última análise, é o problema que se pretende enfrentar com este estudo.

Para a realização deste se utilizou o método teórico-bibliográfico, no qual foram aplicados textos de livros, artigos, publicações jurídicas no geral e documentos legislativos, abordando-se o tema de maneira dedutiva e dialética, tendo em conta a obtenção dos fundamentos necessários para o esclarecimento da questão pesquisada.

I. Conceito de Ato de Improbidade Administrativa

Trata-se de matéria das mais intrincadas a definição do que vem a ser ato de improbidade administrativa. Com efeito, ao se analisar as

diversas opiniões doutrinárias atinentes a este assunto, observa-se a existência de posições completamente antagônicas entre si, o que gera perplexidade – haja vista se tratar de um mesmo objeto de estudo.

Após desenvolvermos uma pesquisa inédita a respeito deste tema, em nossa obra intitulada “Ato de Improbidade Administrativa – 15 anos da Lei nº 8.429/1992”, localizamos na doutrina brasileira cinco correntes diferentes que buscam conceituar o ato de improbidade administrativa, as quais podem assim ser denominadas: substantiva; legalista ou formal; mista; principiológica em sentido estrito; e principiológica em sentido amplo ou da juridicidade.

Eis o esboço de cada uma delas: Para uma parcela dos estudiosos, configura-se o ato de improbidade sempre que houver violação ao princípio da moralidade administrativa – corrente substantiva (Bertoncini, 2007, p. 51-2). Para outros, haverá ato de improbidade quando ficar demonstrada ofensa à lei, em sentido estrito – corrente legalista ou formal (Bertoncini, 2007, p. 53-8). Há, ainda, os que sustentam que o ato de improbidade se caracteriza pela afronta concomitante do binômio legalidade-moralidade – corrente mista (Bertoncini, 2007, p. 58-9). Para outra parte dos doutrinadores, o ato de improbidade se consubstancia na violação dos princípios elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal – corrente principiológica em sentido estrito (Bertoncini, 2007, p. 59-60). E, por fim, têm-se aqueles que compreendem o ato de improbidade a partir da violação de qualquer dos princípios da Administração Pública – corrente principiológica em sentido amplo ou da juridicidade (Bertoncini, 2007, p. 61-9).

Diante deste quadro de absoluta desordem, propomos um novo conceito para esta figura denominada ato de improbidade administrativa, elaborado a partir de uma metodologia clara e bem definida, pautada na teoria da linguagem – ou, método da razão linguística, e comprometida com a Constituição, sua ideologia e seus valores.

Eis, pois, a resultante do esforço empreendido:

Considera-se ato de improbidade administrativa para os fins do art. 37, § 4º, da CF, e de sua Lei de regência (8.429/92), as condutas de qualquer agente público contrárias diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material,

e os comportamentos prescritos na lei (regras), que produzam os resultados prejuízo ao erário e enriquecimento sem justa causa do agente e/ou do terceiro, ensejando tais procedimentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime jurídico próprio, autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativa, criminal, civil e política, tendo em vista a concretização do projeto constitucional de probidade na Administração Pública (Bertoncini, 2007, p. 260-1).

De fato, este é o conceito que reúne os elementos essenciais desta categoria, exprimindo, com a devida adequação, o que é ato de improbidade administrativa.

Devidamente conceituado o ato de improbidade, transita-se ao tema principal deste estudo, aos atos improbidade administrativa eleitoral contemplados na Lei nº 9.504/97.

2. Improbidade Administrativa Eleitoral

2.1 Considerações iniciais

A despeito de ser um tema pouco explorado pela doutrina e jurisprudência brasileiras, o estudo e a compreensão da improbidade administrativa eleitoral é de fundamental importância no combate à corrupção administrativa.

Isto porque, embora a Lei nº 8.429/92 estabeleça uma série de condutas caracterizadoras de improbidade administrativa, não há em seu bojo qualquer referência aos atos de improbidade praticados durante o período eleitoral, o que acaba dificultando sobremaneira a responsabilização dos agentes públicos que, no intuito de obter vantagem nas eleições, utilizam-se da máquina administrativa em proveito próprio.

Justamente para coibir estes desmandos administrativos praticados durante os pleitos eleitorais, a Lei nº 9.504/97 – também

chamada de Lei das Eleições – estabeleceu em seu artigo 73, e incisos, uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos durante a campanha eleitoral, afirmando em seu § 7º que a prática de qualquer das condutas enumeradas no *caput* do dispositivo em questão se enquadra no ato de improbidade previsto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, sujeitando o infrator às sanções dispostas no artigo 12, inciso III, da referida lei.

Ocorre que, ao estabelecer que as condutas enumeradas no *caput* do artigo 73 caracterizam um tipo específico de ato de improbidade, ou seja, aquele contemplado no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, o legislador não levou em consideração a especificidade de cada conduta, destoando do regime geral da Lei de Improbidade Administrativa.

Com efeito, a Lei nº 8.429/92 elenca três modalidades de atos de improbidade administrativa, que se diferenciam de acordo com resultado da conduta praticada pelo agente. Assim, se a resultante do ato praticado for enriquecimento ilícito, haverá subsunção ao artigo 9º. Se for prejuízo ao erário, amolda-se ao artigo 10. Por fim, se houver violação de princípios da Administração Pública, enquadra-se no artigo 11.

Além disso, a referida lei de regência gradua as sanções de acordo com a modalidade de ato de improbidade administrativa praticado. Assim, será maior a intensidade nos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º); será média nos atos de improbidade que causam lesão ao erário (artigo 10); e será menor nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). É exatamente neste aspecto que reside o problema.

Se existe uma lógica estabelecida na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) no sentido de considerar o resultado da conduta para fins de adequação típica e, por outro lado, graduar as sanções de acordo com a gravidade dos atos praticados, verifica-se que a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 73, § 7º, rompe com esta lógica, porquanto vincula uma série de condutas diversas entre si a uma espécie determinada de ato de improbidade administrativa (art. 11, I, da LIA), e estabelece, ainda, a mesma carga sancionatória para todas as hipóteses (art. 12, III, da LIA).

Ao que parece, o legislador infraconstitucional não se atentou para o fato de que nem todas as condutas enumeradas no artigo 73

se amoldam perfeitamente à figura do desvio de finalidade¹, podendo se enquadrar em outras hipóteses previstas na Lei de Improbidade Administrativa (arts. 9 e 10 da LIA), inclusive com a aplicação de sanções mais severas (art. 12, I e II, desta referida Lei).

Sobre este tema, pondera Francisco Octavio de Almeida Prado (2001, p. 139):

O § 7º do art. 73 da Lei 9.504, de 1997, é preceito cheio de impropriedades, já que pretende assimilar numa figura específica de improbidade administrativa uma série de condutas extremamente díspares entre si, muitas das quais, à falta dessa estipulação, poderiam enquadrar-se em outros preceitos da própria Lei 8.429, de 1992. Veja-se, com efeito, que as condutas tipificadas nos incisos I, II e III poderiam enquadrar-se em hipóteses dos arts. 9º e 10 da Lei de Improbidade Administrativa, com sanções mais severas que aquelas previstas para as hipóteses do art. 11.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002), aliás, adotando posicionamento mais radical, afirma ser evidente a imperfeição técnica contida no § 7º do artigo 73, porquanto as condutas previstas no *caput* não se limitam à violação de um princípio administrativo ou importam mero desvio de finalidade, consoante reza o artigo 11, I, desta referida Lei. Conforme Garcia e Alves (2002, p. 227), esta situação constitui um verdadeiro paradoxo, na medida em que “a prática de determinado ato de improbidade sujeita o agente a penalidades muito mais severas do que aquelas que sofreria acaso tivesse praticado o mesmo ato em detrimento da democracia”.

De fato, pode-se afirmar que o legislador – ciente ou não, acabou criando uma quarta modalidade de ato de improbidade, que não se confunde com as outras três elencadas na Lei nº 8.429/92, pois discrepa completamente do regramento geral estabelecido pela referida lei de regência, na medida em que ignora o resultado naturalístico das condutas e as agrupa em uma mesma categoria de ato de improbidade, prevendo as mesmas sanções para todas elas.

Neste passo, contudo, embora possam ser direcionadas severas críticas ao editor da norma, a verdade é que a linguagem normativa

1. Art. 11 (...):

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

presente no § 7º, do artigo 73, da Lei nº 9.504/97, é clara no sentido de vincular as condutas descritas no *caput* ao tipo específico de improbidade previsto no artigo 11, inciso I, da LIA, de modo que não cabe ao intérprete, sob o pálio de corrigir imperfeições técnicas da lei, inserir expressões ou mesmo significados que a norma não comporta.

Nessa medida, sem pretender tomar partido de um positivismo exacerbado, que não mais se coaduna com a lógica constitucional, por existirem valores outros que devem ser levados em conta no momento da interpretação normativa, não se pode olvidar que quando a norma expressamente impõe o comando a ser seguido – se tratando de uma regra de conduta, portanto – qualquer interpretação a *contrario sensu* do seu conteúdo lhe retira a aplicabilidade.

Isto se deve ao fato de que, diversamente dos princípios que permitem diversos graus de concretização, não prescrevendo condutas determinadas², as regras contêm “fixações normativas” definitivas e seguem, por assim dizer, a lógica da aplicação ou não ao caso concreto, isto é, ou elas se encaixam perfeitamente ao fato e, portanto, são aplicáveis, ou não se amoldam a situação fática e deixam de ser aplicadas.

Dessa forma, por se tratar de uma regra e não de um princípio, dúvidas não restam de que a única interpretação autorizada para o artigo 73 da Lei das Eleições é de que todas as condutas nele elencadas se subsumem ao ato de improbidade previsto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, sujeitando o agente às sanções previstas no artigo 12, inciso III, do referido diploma legislativo.

Por fim, cumpre destacar que o artigo 37, § 4º da Constituição Federal, ao prever que os atos de improbidade serão constituídos “na forma e gradação previstas em lei”, abre a possibilidade para que outros diplomas legais – além da Lei nº 8.429/92, instituem condutas caracterizadoras de improbidade administrativa, como é caso da Lei nº 10.257/2001 (conhecida como Estatuto da Cidade), de tal sorte que as hipóteses extravagantes de improbidade administrativa contempladas na Lei nº 9.504/97 estão em plena consonância com os ditames constitucionais.

2. Os princípios podem, excepcionalmente, regular condutas, desde que ausente a regra jurídica.

Feitas estas ponderações, inicia-se a análise dos atos de improbidade eleitoral em espécie.

2.2 Atos de improbidade eleitoral em espécie

Antes de examinarmos pormenorizadamente os incisos do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, revelam-se necessárias algumas colocações a respeito de seu *caput*, que assim preconiza:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

A grande questão que surge quando da leitura deste dispositivo é se as condutas nele descritas devem necessariamente afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos ou se este elemento normativo já é intrínseco às hipóteses elencadas em seus incisos. Em outros termos, haveria a possibilidade de se tolerar uma destas condutas se fosse possível demonstrar que tal ato não comprometeu a igualdade entre os concorrentes ao pleito?

A resposta, sem dúvida, é negativa. Com efeito, valendo-se da lição de Olivar Coneglian (2008, p. 334), pode-se afirmar que todas as condutas enumeradas no artigo sob comento realmente afetam a igualdade de oportunidades entre candidatos, razão pela qual são expressamente proibidas pelo legislador.

Neste mesmo sentido, Pedro Roberto Decomain (2004, p. 352) afirma que:

Embora o dispositivo diga que as condutas devam ser tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, serão elas punidas, nos termos dos parágrafos deste artigo, mesmo que tal objetivo concretamente não chegue a ser alcançado. As práticas elencadas nos incisos são proibidas e serão punidas, mesmo que o resultado concreto, de benefício a determinado partido, coligação ou candidato, evidentemente com potencial prejuízo para os outros, não se verifique.

Assim, mesmo que o resultado concreto não se aperfeiçoe – prejuízo à igualdade entre os postulantes – haverá punição ao agente

que praticar qualquer das condutas enumeradas no artigo 73 da Lei nº 9.504/97, consoante as regras constantes nos parágrafos do referido dispositivo, bem como pela prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, com aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso III, da referida lei.

O Tribunal Superior Eleitoral, aliás, já teve a oportunidade de se posicionar a respeito deste assunto, afirmando que todas as condutas enumeradas no artigo 73 da Lei nº 9.504/97 não exigem a potencialidade da conduta, bastando a mera prática destes atos para sua configuração.

Representação. Mensagem eletrônica com conteúdo eleitoral. Veiculação. Intranet de Prefeitura. Conduta vedada. Art. 73, I, da Lei nº 9.504/97. Caracterização.

1. Hipótese em que a Corte Regional entendeu caracterizada a conduta vedada a que se refere o art. 73, I, da Lei das Eleições, por uso de bem público em benefício de candidato, imputando a responsabilidade ao recorrente. Reexame de matéria fática. Impossibilidade.

2. *Para a configuração das hipóteses enumeradas no citado art. 73 não se exige a potencialidade da conduta, mas a mera prática dos atos proibidos [grifo nosso].*

3. Não obstante, a conduta apurada pode vir a ser considerada abuso do poder de autoridade, apurável por meio de investigação judicial prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, quando então haverá de ser verificada a potencialidade de os fatos influenciarem o pleito.

4. Não há que se falar em violação do sigilo de correspondência, com ofensa ao art. 5º, XII, da Constituição da República, quando a mensagem eletrônica veiculada não tem caráter sigiloso, caracterizando verdadeira carta circular.

Recurso especial não conhecido (BRASIL, TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 21.151/PR. Rel. Min. Fernando Neves da Silva, 2003).

Ou seja, a prática da improbidade eleitoral fere elemento essencial para uma eleição verdadeiramente justa e jurídica, qual seja, a igualdade entre os candidatos.

Dito isto, enceta-se a dissecação dos incisos do artigo 73, caracterizadores de improbidade administrativa eleitoral.

2.2.1 O inciso I do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A primeira conduta vedada aos agentes públicos nos pleitos eleitorais é “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária”, conforme reza o inciso I do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

Tal previsão tem por escopo impedir que agentes públicos – servidores ou não – cedam ou utilizem bens públicos para favorecer candidatos, partidos políticos ou coligações. Esta proibição é genérica, pois atinge todas as esferas da Administração Pública, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, estejam ou não em processo de eleição.

Isto significa, segundo Coneglian (2008, p. 335), que um Prefeito Municipal – que não está em período de campanha eleitoral – não pode ceder bem móvel ou imóvel pertencente ao Município para um Governador de Estado (seu aliado político), da mesma forma que este não pode ceder bens do acervo estadual para um candidato à Presidência da República, sob pena de ofensa a este dispositivo.

Esta vedação, conforme destaca Decomain (2004, p. 352-3), já estava implícita no artigo 24, inciso II, da Lei das Eleições, que declara ser “vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público”.

Nas palavras do referido autor, “como o uso de bens móveis ou imóveis da Administração Pública em benefício de partido, coligação ou candidato certamente seria estimável em dinheiro, a proibição já estava implícita”. Contudo, arremata Decomain (2004, p. 353), “foi muito bom que tenha sido tornada também clara e expressa, inclusive com acréscimo de sanções”.

Outro ponto que merece destaque são os casos de reeleição. Se um determinado agente público está em campanha de reeleição, ele pode utilizar bens pertencentes à Administração durante este período de campanha?

De fato, isto não é possível. Na realidade, os atos de campanha não podem se confundir com os atos administrativos. A rigor, o candidato à reeleição, quando for participar de eventos relacionados à sua campanha (comícios e convenções) deve utilizar apenas bens particulares (aviões, carros, ônibus, etc.), inclusive custeando as despesas com o deslocamento, alimentação, hospedagem, etc.

Por outro lado, se for participar de assuntos relacionados à Administração Pública, poderá – naturalmente, utilizar os bens públicos, mas desde que se limite a tratar apenas das questões de interesse público, sob pena de amoldar sua conduta ao disposto neste inciso.

Esta proibição, contudo, não atinge o Presidente da República durante a sua campanha à reeleição – ou seja, ele pode utilizar o transporte oficial mesmo em campanha – bem como os Chefes Executivos (Presidente, Governador e Prefeito) e seus respectivos vices, no que concerne à utilização das residências oficiais para a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público, a teor do disposto no § 2º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

Finalmente, convém ponderar que a regra contida neste dispositivo também não se aplica às convenções partidárias. Deste modo, seguindo-se a regra prevista no artigo 8º, § 2º³, desta Lei, é permitido que os partidos políticos utilizem instalações públicas – inclusive os móveis que as guarnecem – para a realização das suas respectivas convenções partidárias.

2.2.2 O inciso II do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A segunda conduta proibida é “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”, consoante o disposto o inciso II do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

Esta disposição visa coibir o uso excessivo de materiais e serviços colocados à disposição dos órgãos da Administração Pública

3. Art. 8º (...).

§ 2º Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.

(serviços de telefonia, postal, gráfico, etc.), para fins de propaganda eleitoral.

Como cedição, os agentes públicos das mais diversas esferas de governo possuem “cotas” para a utilização de materiais e serviços necessários para a realização de suas tarefas, sendo que tais limites, normalmente, encontram previsão nos regimentos e normas internas de cada ente público.

Pois bem, se o agente público utiliza os materiais e serviços dentro das prerrogativas legais, ainda que seja para destacar sua atuação funcional, não há qualquer empecilho, desde que, obviamente, não haja nenhuma regra que limite o conteúdo a ser vinculado.

Ademais, se o agente extrapola os limites estabelecidos no regimento interno, porém não utiliza os materiais e serviços para fins de propaganda eleitoral, não haverá ofensa ao dispositivo sob comento, porquanto tal matéria, de acordo com *Olivar Coneglian* (2008, p. 337), “não interessa à Justiça Eleitoral”.

De fato, para que haja violação ao inciso sob análise, não basta que o agente público exceda o limite a que tem direito. É indispensável, por igual, que esta transposição tenha se dado com o propósito nítido de favorecer algum candidato, partido ou coligação, mediante a divulgação de propaganda eleitoral.

Tratando a respeito deste tema, *Decomain* (2004, p. 353) sustenta que:

Se o limite permitido pelos respectivos regimentos, assim como pelas normas que regulem tais benefícios eventualmente concedidos a outros servidores públicos, forem excedidos com o deliberado propósito de permitir benefício a partido, coligação ou candidato, ocorrerá evidentemente desvirtuamento de sua finalidade, com incidência das sanções previstas no dispositivo.

Além disso, existe uma outra hipótese em que se configura a violação a este dispositivo. Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou entendimento no sentido de que o agente público, mesmo que não exceda o limite fixado no regimento ou nas normas internas da entidade, não pode utilizar materiais e serviços para fins de campanha eleitoral, sob pena de configurar abuso de autoridade e sujeitá-lo às sanções previstas na Lei nº 9.504/97.

É o que se observa no seguinte julgado:

RECURSO ESPECIAL RECEBIDO COMO RECURSO ORDINÁRIO. PROPAGANDA ELEITORAL. PARLAMENTAR. UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ABUSO DE AUTORIDADE. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE.

1. *Configura abuso de autoridade a utilização, por parlamentar, para fins de campanha eleitoral, de correspondência postada, ainda que nos limites da quota autorizada por ato da Assembleia Legislativa, mas cujo conteúdo extrapola o exercício das prerrogativas parlamentares.*

2. *A prática de conduta incompatível com a Lei nº 9.504/97, artigo 73, II, e com a Lei Complementar 64/90, enseja a declaração de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subsequentes àquela em que se verificou o fato.* [grifo nosso]. Recurso parcialmente provido (BRASIL, TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 16.067/ES. Rel. Min. Maurício José Corrêa, 2000).

Pode-se afirmar, após estas considerações, que as cotas destinadas aos agentes públicos para a utilização de materiais e serviços da Administração Pública não podem, sob hipótese alguma, serem utilizadas com o propósito de propaganda eleitoral, pois, conforme ressalta Decomain (2004, p. 353), “isso representaria uso de dinheiro público em campanha eleitoral, o que a presente Lei veda, de forma expressa, em seu art. 24, inciso II”.

2.2.3 O inciso III do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A próxima conduta vedada pelo legislador é “ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado”, nos moldes do artigo 73, inciso III, da Lei nº 9.504/97.

O dispositivo em questão se refere à cessão ou utilização de servidores públicos nas campanhas eleitorais.

Num primeiro momento, desperta atenção o fato de que este inciso se refere apenas aos funcionários públicos do Poder Executivo (da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal), não mencionando os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário.

No entender de Decomain (2004, p. 354), a exclusão dos funcionários do Poder Legislativo até apresenta certa coerência, pois a vedação

constante neste inciso poderia criar a peculiar situação de impedir que o assessor de determinado parlamentar pedisse votos para este, mesmo que o fizesse sem prejuízo das suas funções regulares. Ainda assim, pondera que, na hipótese de servidor que esteja a serviço da Casa Legislativa e não de um parlamentar específico (ex: segurança da Câmara Municipal), não haveria como ceder dito funcionário para prestar serviços eleitorais durante o horário de expediente, sob pena de incidir na conduta proibida pelo dispositivo em exame.

De outra banda, prossegue tal autor, não existe qualquer justificativa plausível para a exclusão dos servidores do Poder Judiciário. Ora, por mais que o Judiciário goze de autonomia administrativa, resta evidente que a cessão de funcionários para trabalhar em campanha eleitoral durante o horário normal de expediente não pode ser admitida, de tal modo que a regra presente neste inciso deve alcançar também estes servidores públicos (Decomain, 2004, p. 354).

Nada obstante estas considerações, adotando-se a mesma linha de raciocínio anteriormente citada, por se estar diante de uma regra cuja linguagem normativa é clara no sentido de limitar a vedação apenas aos funcionários do Poder Executivo, não há como se pretender ampliar este conteúdo fixado pelo legislador, ainda que esta extensão fosse benéfica ao interesse público. Isso não significa, entretanto, que esse tipo de abuso ou desvio deva passar impunemente.

Diante da aludida restrição da norma especial, a cessão ou o uso de servidor público do Poder Judiciário ou de servidor público do Poder Legislativo pode ensejar a aplicação da lei geral de improbidade administrativa, ou seja, a Lei nº 8.429/92, que em seu art. 9º, inc. IV, pune aquele que utiliza em obra ou serviço particular, o trabalho de servidor público, empregado público ou particular contratado pela Administração Pública. Ora, como uma candidatura eleitoral é uma decisão privada, é curial que aquele que utiliza servidores públicos para fazer a sua campanha eleitoral se enriqueça ilícitamente, porquanto cabe ao candidato e às suas expensas ou do partido, contratar o pessoal destinado a desenvolver tal atividade, jamais onerando os cofres públicos com esse desiderato, usando servidores estatais para fins particulares. Nesse caso – servidores do Judiciário ou do Legislativo –, a punição será mais severa, pois a lei geral sanciona o enriquecimento ilícito na forma do art. 12, I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Sob um outro aspecto, importa registrar que a proibição constante neste dispositivo se aplica apenas ao horário normal de expediente do funcionário, não sendo aplicável aos horários de folga do servidor, bem como aos períodos em que este estiver licenciado do cargo. Dito de outro modo, o funcionário público, desde que não esteja em horário de expediente, pode participar de campanha eleitoral, comparecer a comícios, recrutar eleitores, etc.

Interessante, a este respeito, a colocação feita por Coneglian (2008, p. 337) no tocante à natureza do licenciamento. Na sua compreensão, se for licença para tratar de assuntos particulares, ou mesmo para gozo de férias, não há maiores indagações, posto que o servidor dispõe de tempo livre. Entretanto, se for o caso de licença para tratamento de saúde, deve ser mantida a vedação em relação a este servidor, por não ser crível que ele se submeta a tratamento médico e trabalhe em campanha eleitoral ao mesmo tempo.

Além disso, impende consignar que a infração estabelecida neste inciso não atinge o funcionário público que foi cedido ou utilizado no pleito eleitoral, mas sim o superior hierárquico que o cedeu ou o candidato, partido ou coligação que o utilizou, consoante bem detectado por Coneglian (2008, p. 337):

A infração ao comando legal tanto pode ser do chefe do servidor público, que o cede, como do candidato, partido ou coligação, que o usa. Fora isso, a proibição não atinge o próprio servidor, vale dizer, o servidor pode, ele mesmo, prestar o serviço sem infringir a norma, pois o agente da infração é *quem cede e quem usa*, e não o próprio servidor. [grifos no original].

Por fim, destaca-se que na hipótese do servidor público ser coagido por seu superior a prestar os serviços em benefício de determinado candidato, partido ou coligação, o agente coator pode ser responsabilizado por abuso de poder e o candidato beneficiado fica sujeito à cassação do registro de candidatura, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 22/90 (Decomain, 2004, p. 354).

2.2.4 O inciso IV do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A quarta conduta proibida pelo legislador é “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação,

de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”, consoante preconiza o inciso IV do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

Dentre as hipóteses enumeradas no artigo supracitado, esta é a que menos incita discussões.

De fato, o comando normativo é claro no sentido de vedar aos agentes públicos a distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social para fins políticos ou eleitorais.

Na verdade, busca-se evitar que haja vinculação entre a entrega dos bens ou serviços e os candidatos, partidos ou coligações responsáveis pelas doações. Um exemplo desta vinculação seria a distribuição de cestas básicas pelo Poder Público que contivesse o nome e o número do candidato. Ou, ainda, uma reunião política no dia da distribuição de livros didáticos (Coneglian, 2008, p. 338).

Acerca desta disposição, duas considerações merecem feitas. Em primeiro lugar, como adverte Coneglian (2008), esta regra não proíbe, de forma alguma, a distribuição de bens e serviços custeados pelo Poder Público, especialmente nos casos de distribuição regular e programada (ex: merenda escolar, vacinação, etc.), bem como nas hipóteses emergenciais (furacão, enchente, seca, epidemia, etc.), em que há a necessidade de intervenção estatal. A proibição, de fato, recai sobre o uso promocional (político) desses bens e serviços. O segundo ponto que ressaltamos é o problema da reeleição. Segundo Decomain (2004, p. 354), embora exista esta vedação à distribuição de bens e serviços com caráter promocional ou eleitoral, nos casos de candidatos à reeleição é praticamente impossível desvincular a entrega de bens ou a prestação de serviços à sua figura, de tal sorte que – mesmo indiretamente – o candidato acaba sempre se beneficiando.

Nada obstante, se ficar demonstrada a vinculação expressa, ou mesmo velada, ao candidato, partido ou coligação, haverá a incidência da norma sob exame.

2.2.5 O inciso V do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A quinta conduta vedada aos agentes públicos em período eleitoral é “nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição

do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito”, a teor do disposto no artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97.

De acordo com Coneglian (2008, p. 338), o objetivo primordial deste dispositivo é impedir que os detentores do poder utilizem seus cargos para promover atos de retaliação contra servidores que não os tenham apoiado politicamente ou que não tenham seguido a mesma linha política do superior. Por esta razão, a vedação se entende por um período considerável: três meses anteriores ao pleito (início do mês de julho) até a posse dos eleitos (1º de janeiro do ano subsequente).

A proibição contida neste inciso se limita à circunscrição do pleito. Isto significa que nas eleições municipais, apenas o Município sofre a restrição; nas eleições gerais, o Município fica livre, ao passo que a restrição recai sobre os demais entes federados (União, Estados e Distrito Federal).

No tocante à sanção decorrente do descumprimento deste comando, o próprio dispositivo prevê a nulidade de pleno direito dos atos praticados, o que representa o retorno do servidor ao *status quo ante*. Tal nulidade poderá ser declarada administrativa ou judicialmente.

Quanto aos atos vedados aos agentes públicos, Coneglian (2008) os divide em três categorias. A primeira contempla os atos que não podem ser praticados de forma alguma, sendo eles: nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir vantagens, readaptar vantagens, dificultar o exercício funcional e impedir o exercício funcional. A segunda categoria alberga os atos que podem ser praticados a pedido do interessado, mas não de ofício, sendo os seguintes: remover funcionário, transferir e exonerar. A terceira e última categoria cuida de um único ato que pode ser praticado a qualquer tempo, qual seja, a demissão por justa causa. (Coneglian, 2008, p. 339).

Por fim, importa consignar que o dispositivo sob análise elenca cinco exceções à regra geral, sendo estas:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Tais atos – por expressa vontade do legislador – podem ser realizados mesmo durante o período de campanha eleitoral, sem que haja qualquer consequência ao agente público responsável.

2.2.6 O inciso VI do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A sexta conduta proibida encontra previsão no artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504/97, que assim preconiza:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

Trata-se da disposição mais complexa entre aquelas previstas no artigo 73, pois agrupa em um mesmo inciso três condutas vedadas aos agentes públicos em época de campanha eleitoral, porém estabelece, ao mesmo tempo, uma série de exceções a estas regras.

De início, convém ponderar que a primeira parte do inciso estabelece um marco temporal para estas proibições, qual seja, três meses que antecedem o pleito, de modo que passado o período eleitoral tais atos podem voltar a ser praticados. Destaque-se, todavia, que na hipótese de haver segundo turno, as vedações permanecem até a sua realização, momento em que efetivamente termina a eleição. Dito isto, para melhor explicitar o conteúdo do dispositivo em questão, revela-se necessária a análise individual de suas alíneas.

A alínea “a” declara ser proibida, nos três meses antecedentes ao pleito eleitoral, a transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, salvo as hipóteses de recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Objetiva esta previsão, de acordo com Decomain (2004, p. 356), evitar que os administradores estaduais e federais, no intuito de beneficiar seus aliados políticos, transfiram recursos para os Estados e Municípios para custear serviços e obras públicas iniciadas exatamente no período pré-eleitoral, visando atrair votos da população.

No entanto, o próprio inciso faz a ressalva de que somente as transferências voluntárias é que ficam proibidas, isto é, aquelas decorrentes da Constituição Federal (artigos 158 e 159 – que tratam do repasse aos Estados e Municípios dos impostos arrecadados pela União), bem como aquelas decorrentes de legislação infraconstitucional (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios), não sofrem a incidência desta disposição.

Além disso, ficam excluídas também as verbas destinadas a cumprir obrigação formal preexistente, proveniente de obras ou serviços em andamento e com cronograma definido, e, por igual, aquelas dedicadas a atender situações emergenciais e de calamidade pública, pois, neste caso, o “interesse público se torna superior ao medo do abuso do poder econômico e político” (Coneglian, 2008, p. 341).

A alínea “b”, por sua vez, declara ser vedada ao agente público, nos três meses que antecedem o pleito, “autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta”.

A intenção desta disposição é coibir a veiculação de publicidade institucional durante o período pré-eleitoral, fixando como marco temporal o prazo de três meses antes das eleições. O legislador, no entanto, elenca três exceções a esta regra.

A primeira delas se refere à propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado. Com efeito, os entes da Administração Pública indireta que sejam exploradoras de atividade econômica (empresas públicas e sociedades de economia mista), desde que possuam concorrência no mercado, podem fazer publicidade de seus produtos e serviços. Todavia, adverte Decomain (2004, p. 357), se o ente atuar no mercado em regime de monopólio (como, por exemplo, a Petrobras em relação à pesquisa, lavra e refino de Petróleo), não pode fazer propaganda institucional que diga respeito, direta ou indiretamente, a esta atividade.

A segunda diz respeito aos casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. Como exemplo de urgência pode-se destacar a publicidade destinada a orientar população atingida por uma calamidade, ou, ainda, uma campanha de vacinação para uma epidemia que se propaga. Destaque-se, porém, que mesmo nestes casos, é indispensável a consulta à Justiça Eleitoral, que deve ser feita na respectiva circunscrição (TSE, TRE ou Juiz Eleitoral).

Tem-se, por último, a exceção disposta no § 3º do artigo 73, que assim decreta:

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

Como se vê, a vedação constante neste dispositivo se aplica apenas à circunscrição do pleito, a significar que nas eleições municipais, apenas os servidores do Município sofrem restrição; nas eleições gerais, por sua vez, estes ficam liberados, recaindo a proibição sobre os agentes federais e estaduais.

Finalmente, a alínea “c” veda, nos três meses anteriores à eleição, o “pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo”.

Como se sabe, é corriqueiro que os agentes públicos detentores de mandatos executivos (Presidente, Governador e Prefeito) compareçam ao rádio e à televisão para destacarem programas de governo, obras realizadas, enfim, as melhorias ocorridas durante sua gestão. Isto, naturalmente, não pode ocorrer durante o período de campanha, sob pena de configurar propaganda eleitoral.

É de se ponderar que esta proibição não atinge somente o detentor do cargo eletivo, ou aquele que é candidato. Afeta, na verdade, todos os agentes públicos – servidores ou não, que possuam algum tipo de envolvimento político. Desta forma, afirma Coneglian (2008, p. 346-7), “o porta-voz da Presidência da República tem vedada sua presença e sua voz nas rádios e tevês de todo país, durante a campanha eleitoral. O presidente da Câmara não pode fazer esses pronunciamentos. O Ministro da Saúde não pode vir a público falar de sua pasta”.

O dispositivo sob exame contempla três exceções. A primeira decorre da expressão “fora do horário gratuito” utilizada no texto. Isto significa que durante o horário eleitoral gratuito o agente pode tratar de qualquer assunto político que lhe interesse, inclusive destacando as realizações ocorridas durante sua gestão, sem qualquer óbice. A segunda exceção consiste na possibilidade do agente fazer pronunciamento para tratar de assuntos urgentes, relevantes e que estejam dentro das funções de governo. A exemplo do que ocorre na alínea anterior, é indispensável que haja autorização da Justiça Eleitoral para tanto. E, por último, aplica-se também a esta hipótese a exceção contida no § 3º do artigo 73, já devidamente apresentada no tópico anterior.

2.2.7 O inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A penúltima conduta obstada pelo legislador é “realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”, consoante preconiza o artigo 73, inciso VII, da Lei das Eleições.

Conforme explica Coneglian (2008, p. 347), os administradores em geral não possuem um limite de gastos com publicidade, uma

porcentagem, um padrão legal. Assim, cada agente público pode aplicar o volume de recursos que desejar com propaganda, ficando adstrito apenas aos limites orçamentários.

Pois bem, com o intuito de limitar estes dispêndios, ficou definido no presente inciso que o agente público, no primeiro semestre do ano de eleição⁴, não pode gastar valor superior à média do que gastou nos três últimos anos ou à média dos gastos do ano anterior.

Embora seja louvável o esforço do legislador em tentar estabelecer um limite para as despesas com propaganda, nota-se que os parâmetros por ele definidos permitem um gasto considerável por parte do agente público no ano da campanha eleitoral.

A lógica é simples. Pela dicção do dispositivo, o administrador fica proibido de gastar em seis meses valor superior à média dos três anos anteriores ou à média do ano anterior. Dessa forma, querendo ou não, a lei acabou autorizando os agentes públicos a gastarem com publicidade, num período de seis meses, um valor equivalente ao que é gasto durante um ano inteiro de mandato.

A rigor, defende Coneglian (2008, p. 349), haveria que se descobrir a média dos gastos com propaganda nos três anos anteriores, ou a média do gasto do ano anterior, e dividi-las na metade, para conseguir obter a média de gasto em um semestre. Este valor seria a base para calcular os dispêndios realizados durante o primeiro semestre do ano das eleições.

No entanto, a par deste posicionamento plenamente coerente – do qual comungamos – o Tribunal Superior Eleitoral, ao se pronunciar sobre o tema, entendeu que esta proporcionalidade não encontra previsão em lei, sendo inviável ao intérprete majorar as restrições estabelecidas na norma legal. Neste sentido, colhe-se o seguinte aresto:

Propaganda institucional. Gastos. Limites. Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997. Multa. *Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a*

4. Tal interpretação decorre do emprego da frase “antes do prazo fixado no inciso anterior”. O inciso anterior estipula o prazo de três meses antes do pleito eleitoral. Assim, se as eleições ocorrem sempre no primeiro domingo de outubro, tem-se que o início deste prazo é sempre no mês de julho do ano eleitoral. Desta forma, pode-se afirmar que o prazo fixado no dispositivo em questão se inicia 06 (seis) meses antes do mês de julho, o que representa o primeiro semestre do ano.

quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores. Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal [grifo nosso].

1. A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição.

Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada. (BRASIL, TSE, Agravo de Instrumento nº 2.506/SP. Rel. Min. Fernando Neves da Silva, 2001).

Portanto, críticas à parte, a única interpretação autorizada é de que o ente público pode concentrar nos seis primeiros meses do ano eleitoral toda a publicidade gasta durante o ano anterior, sem qualquer ofensa ao inciso sob dissecação.

2.2.8 O inciso VIII do artigo 73 da Lei nº 9.504/97

A última conduta vedada em época de campanha eleitoral é “fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos”, consoante norma gizada no artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97.

A primeira observação a respeito desta disposição é que a referência feita ao prazo previsto no artigo 7º da referida Lei é equivocada, uma vez que este dispositivo não estabelece qualquer tipo de prazo, pois traz apenas normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações. Neste contexto, pontifica Decomain (2004), a referência deve ser lida como se fosse ao artigo 8º desta Lei, que estabelece o prazo para a realização das convenções partidárias (período de 10 a 30 de junho do ano da eleição). Após ser superada esta questão, convém analisar o teor do dispositivo.

De fato, o propósito do legislador foi proibir a concessão de aumento real aos servidores durante o período eleitoral, o que poderia significar tentativa de cooptação de votos. No entanto, o próprio inciso admite a revisão salarial para fins de reajuste inflacionário, ou seja, pela perda de poder aquisitivo ao longo do ano da eleição. Aliás, sustenta Decomain (2004, p. 358), admite-se também reajustes

decorrentes de perdas inflacionárias ocorridas nos anos anteriores, sendo, contudo, vedada concessão de aumento com base na expectativa de inflação futura, posto que, nesta hipótese, estaria se buscando mascarar um aumento real, o que é proibido.

O derradeiro comentário é que, seguindo a lógica estabelecida nos incisos antecedentes, a vedação contida neste dispositivo se limita à circunscrição do pleito dos respectivos agentes públicos.

2.3 Sujeitos

Após a análise dos atos de improbidade eleitoral em espécie, convém identificar os sujeitos ativo e passivo destes atos.

2.3.1 Sujeito ativo

De plano, denota-se que o § 1º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, estabelece o conceito de agente público para os fins de aplicação do disposto no seu *caput*, assim decretando:

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

Verificando o conteúdo deste dispositivo, observa-se que ele guarda intensa similitude com o artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, que elenca este mesmo rol de agentes públicos para os fins de aplicação daquele diploma.

Neste contexto, importa registrar que a Lei das Eleições, embora não faça referência expressa ao terceiro que contribui para a prática do ato de improbidade eleitoral, ou seja, não repete a regra contida no artigo 3º da Lei nº 8.429/92, acaba estabelecendo no § 8º do artigo 73 que as sanções de suspensão da conduta vedada e multa – previstas no § 4º, são aplicáveis aos candidatos, partidos e coligações que dele se beneficiarem.

Logo, não se tem dúvida que os terceiros beneficiários dos atos de improbidade eleitoral igualmente se sujeitam às sanções decorrentes de sua prática.

Outro ponto de grande relevância diz respeito ao conceito de “candidato” para fins de aplicação da Lei nº 9.504/97.

De fato, a partir de uma interpretação gramatical da lei, pode-se dizer que só existe um candidato a partir do momento que transita em julgado a decisão que admite o seu registro de candidatura.

No entanto, de acordo com Decomain (2004, p. 353), para fins de incidência dos incisos constantes no artigo 73, deve-se reconhecer a existência de um candidato antes mesmo da sua escolha na convenção partidária, desde que o ato tenha sido praticado com o intuito de beneficiá-lo em uma eleição posterior. Além disso, prossegue o autor, com mais razão ainda já se tem um candidato quando o seu nome já tiver sido aprovado em convenção partidária.

Em que pese este entendimento manifestado por Decomain (2004), deve-se ter atenção para não se elastecer demasiadamente este conceito a ponto de infringir os mandamentos legais aplicáveis à espécie.

Como cediço, o conceito de candidato é um conceito jurídico e, como tal, decorre de previsão legal. Em termos outros, somente poderá ser candidato aquele que respeitar o trâmite previsto em lei para adquirir tal condição.

Nessa medida, tem-se que a própria Lei das Eleições estabelece que a escolha dos candidatos ocorre durante a realização das convenções partidárias, sendo que esta aprovação pelo partido é indispensável para que possa haver o registro da candidatura.

Diante desta indispensabilidade expressamente prevista pelo legislador, pode-se afirmar que a figura do candidato surge somente após a aprovação do seu nome pelo partido a que é filiado, ainda que o registro efetivo de sua candidatura se dê em momento posterior.

Desta forma, revela-se plenamente coerente a tese de que a presente lei eleitoral se aplica aos candidatos já aprovados em convenção partidária, até mesmo porque, a partir deste momento, “pode surgir interesse no escuso emprego de recursos públicos em benefício do sucesso eleitoral dessa pessoa” (Decomain, 2004, p. 353).

Por outro lado, não se pode dizer que existe um candidato antes mesmo da realização das convenções partidárias, pois sequer existe a certeza de que o partido efetivamente indicará tal pessoa para concorrer ao pleito.

Compreender de maneira contrária significa dar azo à insegurança jurídica, pois se estabelece uma situação em que todos

os agentes políticos, ainda que logo após a eleição, poderão ser considerados candidatos em potencial para um pleito que somente ocorrerá quatro anos mais tarde, de modo que a incidência dos dispositivos constantes na Lei das Eleições seria perene e não intermitente.

Neste contexto, não se pode perder de vista que a Lei nº 9.504/97 é uma lei especial que incide durante um certo lapso de tempo, ou seja, durante o período de campanha eleitoral. Fora deste período, embora possa haver a prática de qualquer das condutas enumeradas no seu artigo 73, sua análise se dará no âmbito geral da improbidade administrativa, mediante enquadramento nas hipóteses contidas na Lei nº 8.429/92, com a consequente aplicação das sanções próprias deste referido diploma legal. (art. 12, I, II, III).

Devidamente identificado o sujeito ativo, o passo seguinte é a verificação do sujeito passivo.

2.3.2 Sujeito passivo

No que concerne ao sujeito passivo, a grande questão a ser respondida é a seguinte: os atos de improbidade eleitoral são praticados contra as entidades da Administração Pública, contra os candidatos (partidos e coligações), ou contra o processo eleitoral?

A rigor, contra todos. Primeiramente, não se tem dúvida que os atos de improbidade eleitoral são praticados contra todos os entes da Administração Pública direta e indireta, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, não existindo maiores discussões a este respeito.

No entanto, deve-se ponderar que os atos de improbidade eleitoral comprometem a igualdade de oportunidade entre candidatos ao pleito, consoante preconiza o *caput* do artigo 73 da Lei das Eleições.

Em outras palavras, o agente público que pratica qualquer das condutas elencadas no artigo 73 da Lei das Eleições não prejudica somente o ente da Administração a que esteja vinculado, mas atinge, por igual, os candidatos, partidos e coligações que disputam a eleição.

Além disso, não se pode olvidar que a igualdade entre os concorrentes constitui um dos primados do processo eleitoral, de tal sorte que a quebra deste princípio compromete a higidez de todo o procedimento.

Dessa forma, pode-se afirmar que, para além das entidades da Administração Pública, são também sujeitos passivos dos atos ímprobos de natureza eleitoral os candidatos, partidos e coligações que disputam o pleito, bem como o próprio processo eleitoral em si.

2.4 Sanções

Para tratar das sanções decorrentes da prática das condutas enumeradas no artigo 73 da Lei nº 9.504/97, é necessário, antes de tudo, diferenciar as sanções previstas neste diploma legal daquelas contempladas na Lei nº 8.429/92, mais especificamente em seu artigo 12, inciso III.

Com efeito, ao praticar qualquer das condutas descritas no artigo 73, o agente público responderá perante duas órbitas de responsabilidade distintas, quais sejam, esfera eleitoral e esfera da improbidade administrativa, ambas autônomas e independentes entre si.

Inicialmente, no âmbito da responsabilidade eleitoral, o agente infrator ficará sujeito às sanções previstas nos §§ 4º e 5º do artigo 73 da Lei das Eleições, os quais estabelecem as seguintes reprimendas: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; aplicação de multa no valor de cinco a cem mil UFIR; e, nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV e VI, a possibilidade do candidato beneficiado, agente público ou não, ter cassado o seu registro de candidatura. É de se destacar, aliás, que a pena de multa se estende ao partido ou coligação do qual o candidato faça parte (§ 8º), sendo que o partido beneficiado será excluído do rateio dos valores originários das multas, quando da distribuição do Fundo Partidário (§ 9º).

Por sua vez, no âmbito da improbidade administrativa, sujeitar-se-á às sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, que assim as elencam: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou créditos, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Em que pese alguns autores – dentre eles Francisco Octavio de Almeida Prado – sustentarem que a aplicação cumulativa de multa configuraria “intolerável *bis in idem*” (Prado, 2001, p. 139), não

prospera tal alegação, na medida em que as sanções pecuniárias possuem natureza distinta, ou seja, a multa prevista na Lei nº 9.504/97 possui caráter administrativo-eleitoral, ao passo que na Lei nº 8.429/92 possui caráter eminentemente civil.

Sobre este temário, colhe-se a lição de Garcia e Alves (2002, p. 223-4):

[...], cumpre dizer que é de todo descabido o argumento de que configuraria *bis in eadem* a simultânea aplicação da multa cominada no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92. A justificativa é simples: no primeiro caso, a multa é aplicada por ter o agente público comprometido a regularidade do procedimento eletivo, tendo natureza eleitoral, o que importa em regras específicas quanto aos legitimados a pleitear sua aplicação e ao órgão jurisdicional competente para apreciar tal requerimento. Tratando-se da multa cominada pela Lei de Improbidade, diverso é o bem jurídico tutelado pela norma, sendo outros legitimados a requerer a sua aplicação e distinto o órgão competente para aplicá-la. Neste caso, resguarda-se a probidade do agente público; naquele, a legitimidade da eleição.

De outro lado, também não há qualquer óbice à aplicação cumulativa das sanções de cassação do registro de candidatura e suspensão dos direitos políticos, na medida em que esta possui uma abrangência consideravelmente superior àquela, pois suspende tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a passiva, o que não ocorre na primeira (cassação de registro).

Em síntese, por se tratarem de esferas autônomas de responsabilidade, pode-se perfeitamente aplicar as sanções previstas em ambos os diplomas legais, cada qual seguindo o seu procedimento próprio.

3. Bens jurídicos protegidos

A existência de hipóteses extravagantes de improbidade administrativa, praticadas durante o período eleitoral, contribui sobremaneira para a responsabilização dos agentes públicos que, no intuito de obter vantagem nas eleições, utilizam-se da máquina administrativa em proveito próprio e de seus apaniguados políticos.

Como já afirmado, pode-se dizer que o legislador acabou criando uma quarta modalidade de ato de improbidade administrativa,

que não se confunde com as outras três elencadas na Lei nº 8.429/92, pois discrepa completamente do regramento geral estabelecido pela referida lei de regência, na medida em que ignora o resultado naturalístico das condutas e as agrupa em uma mesma categoria de ato de improbidade, prevendo as mesmas sanções para todas elas.

Ou seja, ao lado dos “atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito”, dos “atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário”, e dos “atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública”, previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, temos uma outra modalidade de ato de improbidade administrativa, os “atos de improbidade administrativa eleitoral”, com previsão no § 7º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, equiparados tais ilícitos eleitorais quanto às suas sanções, aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Embora possam ser direcionadas críticas ao editor da norma, a verdade é que a linguagem normativa presente na Lei nº 9.504/97 é clara no sentido de vincular as condutas descritas no *caput* do artigo 73 ao tipo específico de improbidade previsto no artigo 11, inciso I, da LIA, de modo que não cabe ao intérprete, sob o pálio de corrigir imperfeições técnicas da lei, inserir expressões ou mesmo significados que a norma não comporta. Se eventualmente o comportamento ilícito do candidato não encontrar previsão no aludido artigo 73, terá o aplicador que recorrer à Lei nº 8.429/92 para a eventual punição do ímprobo, se por ventura o seu comportamento encontrar previsão nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei geral.

Essa modalidade especial de ato de improbidade administrativa tem por objetivo primordial algo diverso da punição ao enriquecimento ilícito, da causação de prejuízo ao erário ou do atentado aos princípios administrativos. Visa à proteção da “igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. Mesmo que também haja o enriquecimento indevido, a perda patrimonial ou o atentado a princípios da Administração Pública, o fim último é a preservação da isonomia entre candidatos nas eleições brasileiras.

Em outras palavras, objetiva a norma a preservação do princípio constitucional da igualdade entre os candidatos; tem por meta o primordial respeito à democracia, cuja existência e efetividade exigem eleições periódicas e limpas. Essa reverência aos princípios da

isonomia e democracia conjugados formam a base axiológica dos “atos de improbidade administrativa eleitoral”.

O que se quer é a proteção da própria cidadania, intimamente relacionada com a soberania popular, cujo voto direto, secreto e com valor igual para todos, não pode ser manipulado por ninguém.

Se igualdade (artigo 5º, *caput*), democracia (artigo 1º) e cidadania (artigo 14) são os fundamentos constitucionais justificadores da existência dos “atos de improbidade administrativa eleitoral”, é conatural se afirmar que essa modalidade especial de ato de improbidade visa à proteção de direitos fundamentais, de primeira e quarta dimensões, pois o direito à isonomia e os direitos políticos, de participação política, são reconhecidos pela doutrina como direitos fundamentais de primeira dimensão (Sarlet, 2003, p. 51-2), enquanto o direito à democracia é interpretado pelos estudiosos como um direito fundamental de quarta dimensão, ligado à ideia de globalização política (Bonavides, 1997, p. 525-6).

Enfim, igualdade, democracia e cidadania são os bens jurídicos protegidos pelos atos de improbidade administrativa eleitoral.

Considerações finais

Logo em seguida à apresentação do conceito de ato de improbidade administrativa baseado na Lei nº 8.429/92, foram analisados os atos de improbidade eleitoral em espécie, que encontram o seu fundamento de validade no § 7º do art. 73 da Lei nº 9.504/97, bem como no § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988.

Tal estudo objetivou responder à seguinte indagação: quais os bens jurídicos protegidos por essa especial modalidade de atos de improbidade administrativa?

Após o desenvolvimento necessário, concluiu-se que a igualdade, a democracia e a cidadania formam a base axiológica dos atos de improbidade administrativa eleitoral, valores de alta relevância para a sociedade e a Constituição da República Federativa do Brasil, que reclamam o seu cumprimento e preservação, com a indispensável e ingente punição daqueles que dolosamente violarem o referido conjunto de direitos fundamentais.

Em um próximo estudo, objetiva-se tratar da faceta processual desse importante tema, cuja limitação de espaço, nesse instante, não nos permite avançar.

Referências

- BERTONCINI, M. (2007). *Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. São Paulo: RT.
- BONAVIDES, P. (1997). *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (1999). Recurso Especial Eleitoral nº 15.840/MS. Rel. Min. Edson Carvalho Vidigal. Julgado em: 17/06/1999. Publicado em: 10/09/1999.
- _____. (2000). Recurso Especial Eleitoral nº 16.067/ES. Rel. Min. Maurício José Corrêa. Julgado em: 25/04/2000. Publicado em: 04/10/2000.
- _____. (2001). Agravo de Instrumento nº 2.506/SP. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. Julgado em: 12/02/2000. Publicado em: 27/04/2001.
- _____. (2003). Recurso Especial Eleitoral nº 21.151/PR. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. Julgado em: 27/03/2003. Publicado em: 27/06/2003.
- CONEGLIAN, O. (2008). *Lei das eleições comentada*. 5. ed. Curitiba: Juruá.
- DECOMAIN, P. R. (2004). *Eleições (Comentários à lei nº 9.504/97)*. 2. ed. São Paulo: Dialética.
- GARCIA, E.; ALVES, R. P. (2002). *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- PRADO, F. O. de A. (2001). *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros.
- SARLET, I. W. (2003). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

Elegibilidade dos analfabetos: por uma reconfiguração à luz da plenitude da cidadania

Guilherme de Abreu e Silva

RESUMO

O analfabetismo, como obstáculo para o acesso à cidadania plena, merece apontamentos objetivos no sentido de delimitar sua influência no processo de inserção social e democrática. Com o escopo de discutir a (in)elegibilidade dos analfabetos e propor a reconfiguração de seus contornos no sistema constitucional brasileiro, este estudo se propõe a apresentar fundamentos jurídicos e sociais que permeiam a questão. Para isto, desenvolverá os conceitos introdutórios acerca das inelegibilidades constitucionais, especialmente o analfabetismo. Na sequência, com a finalidade de desenvolver uma perspectiva histórica sobre a opção legislativa pela inserção desta inelegibilidade em nosso sistema jurídico, serão apresentados os elementos históricos que antecederam a discussão antes da instauração do regime democrático constitucional. Este historicismo constitucional abrange, também, a análise do processo legislativo da constituinte, apto a demonstrar os argumentos relacionados à elegibilidade ou inelegibilidade dos analfabetos durante o processo de formação de uma nova Carta Magna do país. Incluem-se na abordagem temporal do tema as tentativas de alteração do quadro de inelegibilidade dos analfabetos que ainda tramitam no parlamento brasileiro. Por fim, o quadro argumentativo apresentado será relacionado com as perspectivas de cidadania plena e garantia de participação política democrática, fundamentos aptos a sustentar a consequente reconfiguração da (in) elegibilidade dos analfabetos.

Palavras-Chave: inelegibilidade; analfabetos; cidadania; constituição; reconfiguração.

Abstract

Illiteracy as a barrier for the access to full citizenship deserves attention in order to define its consequences to social inclusion and to the democratic process. To discuss the (in)eligibility of the illiterates and to propose a reconfiguration of its

Sobre o autor

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, UFPR, e Pós-Graduando do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Eleitoral da Universidade Positivo, UP. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, UNICURITIBA (2011), e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, UFPR (2012). E-mail: guilhermeabreu88@gmail.com

aspects in the Brazilian legal system, this study proposes to provide legal and social basis which permeate the issue. First, we developed introductory concepts about the constitutional ineligibility, especially illiteracy. Second, we presented an historical perspective about the legislative process that resulted in the adoption of this type of ineligibility in the Brazilian legal system, through the elements that composed the positive and negative parliamentary arguments about the issue in the constitutional process. In a temporal approach of the subject, there are legal initiatives that attempt to change the issue of illiterate's ineligibility, proposals that are still following the legal channels in the Brazilian parliament. At last, the study presented a perspective related to a full citizenship perspective and the guarantee of a democratic political participation, i.e. arguments that can support the reconfiguration of illiterates' ineligibility.

Keywords: ineligibility; illiterate; citizenship; constitution; reconfiguration.

Artigo recebido em 12 de julho de 2014; aceito para publicação em 4 de agosto de 2014.

Introdução

A distinção sociológica da cidadania formulada por Thomas Humprey Marshall (1967) introduziu teoricamente o estabelecimento de uma diferenciação entre as diversas cidadanias. Para Marshall as cidadanias política, civil e social poderiam ser abordadas de formas distintas e interdependentes entre si (Roberts, 1997).

Esta intencional separação entre as vertentes de cidadania por Marshall foi fomentada pela análise histórica dos fenômenos políticos e sociais encontradas pelo autor, que, assim, desenvolveu o modelo de distinção entre as cidadanias, baseado em três elementos, o civil, o político e o social, que compõem de forma interdependente o conceito de cidadania (Marshall, 1967).

Neste contexto, Marshall entende que o elemento político da cidadania se constitui como “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. (Marshall, 1967, p. 63-4), compreendendo estes organismos no sentido das instituições políticas, tais como o parlamento e os conselhos governamentais.

A cidadania política decorrente destes estudos teóricos iniciais de diferenciação de elementos da cidadania de Marshall é, assim, definida como “o direito de participar do poder político tanto

diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto” bem como fazer parte “das instituições representativas dos governos local e nacional” (Roberts, 1997).

Não obstante a cidadania política ser conformadora do sentido geral de cidadania, Marshall atesta que, aos poucos, os direitos políticos alçaram papel central para a configuração da cidadania, deixando de ser um mero produto secundário dos direitos civis para assumirem a posição de uma associação direta e independente à noção de cidadania em si (Marshall, 1967).

Segundo tal autor (1967, p. 70), foi durante o século XX que se passou a associar “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal”, constituindo-se como elemento essencial e condição *sine qua non* para a conformação da cidadania.

Portanto, a partir deste viés de análise, ao longo do tempo a cidadania passou a ser mais identificada com o seu elemento formador político, situação que fora suficiente para forjar um reconhecimento de que a cidadania possui ligação estreita com acesso a direitos políticos.

Por este motivo, é bastante sedimentado no campo teórico que “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania” estão intrinsecamente ligadas ao conceito e significação dos direitos políticos (Gomes, 2012, p. 4).

Deste modo, juridicamente se reconhecem os direitos políticos como prerrogativas que permitem que o cidadão participe na formação e no comando do governo (Ferreira, 1989, p.288-9), ou seja, garantem ao cidadão o direito de votar e de ser votado.

Consequentemente, o direito de votar e de ser votado configuram-se como direitos políticos essenciais para a compreensão do alcance da cidadania em seus termos plenos, bem como no processo de formação e sustentação de um regime democrático e do funcionamento de um sistema eleitoral, uma vez que remetem aos conceitos de elegibilidade – capacidade eleitoral passiva – e inelegibilidade – restrições à capacidade eleitoral passiva.

Reconhecer as inelegibilidades como restrições à capacidade eleitoral passiva é o suficiente para remeter tal impedimento como uma barreira ao exercício pleno dos direitos políticos e, por conseguinte, da cidadania.

Nesta seara, tem-se o analfabetismo como causa de inelegibilidade, restringindo a capacidade dos analfabetos de serem votados nos pleitos eleitorais e participarem da formação dos governos democráticos e das instituições representativas.

Inobstante se tratar de uma escolha do constituinte, o conceito de cidadania e o elemento político formador da acepção geral de cidadania impõem a discussão acerca da adequação deste impedimento à parcela da população considerada analfabeta ao modelo de cidadania pleno que a própria Constituição almeja implantar em nossa sociedade, razão pela qual se pretende discutir estruturalmente as razões favoráveis e contrárias à inelegibilidade dos analfabetos e à formação da norma constitucional aplicável, incidindo, também, a verificação das propostas vigentes de alteração desta hipótese constitucional de inelegibilidade.

Para a obtenção deste fim, serão apresentadas, em um primeiro momento, as hipóteses de inelegibilidades constitucionais, com enfoque específico no analfabetismo. Na sequência, será desenvolvida uma análise em perspectiva histórica a respeito das discussões que antecederam e permearam o processo constituinte, demonstrando os fundamentos de debate levantados na arena parlamentar à época da formação do nosso regime constitucional. E na parte final, os fundamentos de uma cidadania plena com amplos direitos políticos e acesso a candidaturas que possibilite um sistema democrático e de participação plural serão utilizados para questionar a capacidade da imposição de empecilho para esta realização com base no mero analfabetismo do cidadão, para assim apresentar uma necessidade de reconfiguração desta inelegibilidade que esteja de acordo com os preceitos constitucionais estruturantes de nosso Estado democrático de direito.

I. Inelegibilidades constitucionais: o caso do analfabetismo

Entende-se inelegibilidade como sendo “o impedimento ao exercício da cidadania passiva”, ou seja, o “fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo” (Gomes, 2012, p. 151).

Sua natureza jurídica deve ser entendida como uma espécie de estado, condição ou *status* eleitoral. No entanto, as inelegibilidades são produto de causas específicas e distintas cujas origens remontam a fatos diversos, alguns se constituindo como resultado de uma sanção e outros com base em mera situação jurídica assumida pelo cidadão (Gomes, 2012, p. 153).

Classificadas quanto a sua natureza, tais inelegibilidades podem ser constitucionais ou infraconstitucionais, sendo as primeiras previstas expressamente no corpo do texto constitucional e as demais dispostas somente em lei complementar.

A diferenciação entre as inelegibilidades se justifica em razão da preclusão de sua arguição, uma vez que as constitucionais não precluem, podendo ser arguidas na fase do registro das candidaturas e até posteriormente ao processo eleitoral, através do Recurso contra Expedição do Diploma, previsto no art. 262, I do Código eleitoral. Contudo, as inelegibilidades infraconstitucionais estão sujeitas à preclusão caso não sejam arguidas durante o procedimento de registro de candidaturas (Gomes, 2012, p. 157).

As inelegibilidades constitucionais estão elencadas no artigo 14, § 4º, § 5º e § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme o trecho abaixo relacionado.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

(...)

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição (Brasil, Constituição Federal).

Nota-se que as hipóteses de inelegibilidade constitucionais remetem, inicialmente, a circunstâncias relacionadas ao alistamento eleitoral, impondo a inelegibilidade aos inalistáveis, e a condições pessoais, desde o analfabetismo até a ocupação de cargo político anterior ou relação de parentesco com outros titulares de mandato eletivo.

Em que pese o objeto do presente artigo ser unicamente a questão do analfabetismo enquanto inelegibilidade, tratando-se de uma

hipótese de inelegibilidade constitucional, mister se faz abordar, ainda que sucintamente, as demais inelegibilidades previstas no texto constitucional.

O § 5º do art. 14 do diploma constitucional se refere à inelegibilidade por motivos funcionais, permitindo a reeleição dos chefes do Poder Executivo, de seus sucessores e substitutos por apenas um único período subsequente, criando-se a inelegibilidade de tais figuras na hipótese de um terceiro mandato sucessivo para o mesmo cargo.

Por sua vez, o § 7º traz a inelegibilidade reflexa, ou seja, aquela inelegibilidade que atinge os cônjuges, companheiros e parentes dos mandatários de cargo eletivo, atingindo apenas os que possuem a referida relação de parentesco com chefes do Poder Executivo, não alcançando os parentes dos vices. Trata-se de hipótese de inelegibilidade constitucional que visa impedir o benefício de parentes dos mandatários, em razão de sua atuação pública, em uma possível disputa eleitoral.

Por fim, o § 4º dispõe sobre a inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos. Ou seja, são inelegíveis aqueles que não podem exercer a capacidade eleitoral ativa, votar, bem como os que não preencherem os requisitos mínimos de alfabetização.

Inalistáveis são os que não podem ser alistados e consequentemente exercer o direito ao voto, compreende-se dentre eles os estrangeiros e os conscritos, militares assim considerados apenas durante o período de serviço militar obrigatório.

Obviamente que o alistamento eleitoral é condicionante do exercício da cidadania, uma vez que é através dele que se permite ao nacional participar da vida política do país, exercendo seu direito ao voto. Desta forma, aquele que não possui as condições de alistamento está privado completamente de seus direitos políticos, inclusive a capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado.

Por outro lado, também dispõe o referido § 4º que os analfabetos são inelegíveis em nosso sistema constitucional de participação política. De forma conceitual, José Afonso da Silva (2010) entende que a inelegibilidade constitucional que recai sobre os analfabetos é rigorosamente absoluta, tendo em vista que não há “uma expectativa de cessação do impedimento” (Silva, 2010, p. 232).

Sinteticamente, a definição de analfabetismo para fins de capacidade eleitoral ativa está atrelada ao domínio do sistema escrito de linguagem, isto é, saber ler e escrever uma sentença simples no idioma

local. Trata-se de uma obviedade que a definição de analfabetismo prescinde do reconhecimento de níveis de domínio da linguagem e da escrita, no entanto, o posicionamento jurisprudencial em nosso país tem admitido meras habilidades mínimas de escrita e leitura para a configuração da condição de alfabetizado.

Conforme afirma Adriano Soares da Costa (2006, p. 160) “não existe um conceito unívoco de analfabetismo, de modo à seguramente ser aplicado no Direito Eleitoral”. Esta situação impõe que a jurisprudência especializada tenha fixado parâmetros aptos a definir a situação de analfabetismo que enseje ou não a incidência da hipótese de inelegibilidade. Ante a dificuldade da constatação do analfabetismo “tem-se exigido que o pedido de registro de candidatura seja acompanhado de ‘comprovante de escolaridade’” (Gomes, 2012, p. 160). Sua ausência também pode ser suprida por declaração de próprio punho ou pelo desenvolvimento de testes de aferimento da alfabetização do candidato de forma individual e reservadamente.

Todavia, a imposição de extensos requisitos comprovadores e testes a fim de atestar a condição de alfabetismo acarretam em criação de restrições não descritas na norma constitucional, conformando-se em uma ampliação pelo intérprete que também viola os direitos fundamentais dos cidadãos questionados.

Assim, de acordo com julgados consolidados sobre o tema, a fim de comprovar a condição de alfabetizado perante a justiça eleitoral o cidadão deve, ao menos, demonstrar que possui habilidades mínimas de escrita e leitura, ser capaz de esboçar um mínimo de sinais gráficos compreensíveis e mostrar aptidão suficientemente adequada para leitura, podendo, até mesmo, ser submetido a testes a fim de comprovar suas habilidades, desde que não seja violada sua dignidade humana (Gomes, 2012, p. 161).

Frise-se, novamente, que o analfabetismo enquanto inelegibilidade constitucional se configura como medida extrema de restrição de direitos políticos essenciais para a cidadania, devendo ser restritiva a sua aplicação, impedindo-se a aplicação ampliada pelo intérprete.

A doutrina tem firmado entendimento de que o analfabetismo que atrai a incidência da inelegibilidade é o pleno, o analfabetismo completo que impede o conhecimento pelo cidadão de estruturas e articulações fundamentais da língua. Isto porque, segundo a justificativa mais amplamente difundida a embasar tal hipótese de inelegibilidade, pretende-se afastar dos cargos públicos aqueles cidadãos

que não possuem o mínimo de conhecimento da língua que lhes permitisse o exercício independente e digno do mandato político conquistado democraticamente (Gomes, 2012, p.160).

Em que pese a solidez institucional da inelegibilidade dos analfabetos e dos argumentos que a sustentou desde a Assembleia Nacional Constituinte, faz-se necessária a reconfiguração deste instituto constitucional, tendo em vista as novas diretrizes cidadãs que clamam por pluralidade e participação política plena, conforme se extrai do próprio corpo jurídico de nosso sistema constitucional.

2. Perspectiva histórica da (in)elegibilidade dos analfabetos: das preparatórias constituintes à produção legislativa atual

A discussão acerca da participação dos analfabetos na vida política nacional remonta aos tempos do Brasil colônia e se mantém durante a formação da sociedade brasileira e os processos de reconhecimentos de direitos e de visibilidade social das diferentes parcelas sociais anteriormente excluídas do processo democrático.

Durante o período colonial os analfabetos tinham o direito ao voto, ainda que mitigado e suprimido, através do processo chamado voto “cochichado”, procedimento em que um analfabeto tinha suas intenções de voto ouvidas por terceiros letrados. Ainda que restringido em algumas oportunidades, entre os séculos XVI e XIX os analfabetos exerciam de alguma maneira o direito ao voto. Contudo, foi somente ao final do Império que este direito foi totalmente retirado dos brasileiros analfabetos por meio do Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a chamada Lei Saraiva, que instituiu um censo literário nos termos propostos por Rui Barbosa à época (TSE, 2013).

Desde então, durante 104 (cento e quatro) anos os analfabetos tiveram limitações drásticas ao direito de participação política pelo exercício do direito ao voto no país, situação esta que fora alterada apenas com a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985 que concedeu, embora em caráter facultativo, o direito ao voto ao analfabeto. Durante todo o referido período, por diversas vezes o tema voltou à pauta das definições políticas nacionais, sem, contudo, obter sucesso na efetivação de tal direito básico de cidadania (TSE, 2013).

Por sua vez, a elegibilidade, o direito de ser votado, em nenhuma oportunidade fora reconhecido aos analfabetos na história breve de nosso país. Pelo contrário, pouco se discute e se discutiu acerca

de tal direito, e reiteradamente o tema vem se tornando esquecido no processo de consumação de uma cidadania plena com acesso a todos os direitos de participação política.

No entanto, a construção da inelegibilidade dos analfabetos passa, também, pelo reconhecimento de defesas e discursos em prol da ampliação da cidadania e da participação política ao longo da história brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

Nesta seara, encontra-se a figura de João Goulart, Presidente da República Federativa do Brasil, que em discurso na Central do Brasil em 13 de março de 1964 e em mensagem ao Congresso Nacional dois dias depois, 15 de março de 1964, manifestou a sua aspiração de ampla participação política com o estabelecimento do direito ao voto aos analfabetos e a elegibilidade de todos os eleitores brasileiros.

Não apenas pela reforma agrária, mas pela reforma tributária, pela reforma eleitoral ampla, pelo voto do analfabeto, pela elegibilidade de todos os brasileiros, pela pureza da vida democrática, pela emancipação econômica, pela justiça social e pelo progresso do Brasil (Carta Maior, 2011).

Trata-se de uma das primeiras manifestações públicas de uma autoridade do porte de um Presidente da República a se insurgir em defesa dos direitos políticos dos analfabetos de forma radical, manifestando o desejo pela inclusão total de tal parcela da população no processo político nacional, inclusive com o direito de candidatar-se a postos públicos.

Todavia, com o golpe militar de 1964 os direitos de participação política sofreram grave restrição, não havendo margem para discussão sobre a inclusão dos analfabetos no processo.

Com o fim do período de ditadura militar, iniciaram-se os preparativos institucionais para a reformulação política nacional com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte cuja finalidade era discutir e elaborar o novo ordenamento constitucional brasileiro.

A fim de agilizar o processo, um grupo de juristas e intelectuais de diversas áreas foi convocado a participar de uma comissão de estudos que fosse capaz de discutir temas constitucionais e elaborar um Anteprojeto da Constituição que servisse de subsídio para a então formada Assembleia Nacional Constituinte. A referida comissão foi

nomeada como Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ou Comissão Afonso Arinos cuja formação tinha personalidades como Miguel Reale, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Afonso da Silva, Jorge Amado, Gilberto Freyre, Celso Monteiro Furtado, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, Bolívar Lamounier e Cândido Mendes de Almeida dentre outros (Senado, 2008).

Como um campo amplo de debate constitucional e de formação de um país em redemocratização, a Comissão Afonso Arinos possibilitou a discussão de temas relevantes, emergentes e progressistas durante as sessões que visavam à formação de um Anteprojeto da Constituição.

Tal característica possibilitou um extenso debate sobre a situação dos analfabetos. Em que pese a inclusão dos analfabetos no corpo de eleitores ter se dado logo antes em 1985, a Comissão Afonso Arinos discutiu sobre a inelegibilidade dos cidadãos brasileiros analfabetos.

Em 5 de julho de 1986, a Comissão Afonso Arinos aprovou e incluiu em seu Anteprojeto de Constituição a elegibilidade dos analfabetos, em razão dos posicionamentos de Conselheiros como Cristóvão Buarque, Jorge Amado e Sepúlveda Pertence. Nota-se que se tratava, e ainda o é, de uma norma inovadora e progressista para o momento vivido pelo país, tendo sido amplamente divulgada na imprensa nacional à época como um marco da inclusão política-democrática pela qual o país passava.

COMISSÃO ARINOS QUER QUE ANALFABETO SEJA ELEGÍVEL

Em sua proposta de Constituição, *a Comissão Afonso Arinos aprovou ontem a elegibilidade para os analfabetos*, que ano passado haviam conquistado o direito de votar através da aprovação de emenda constitucional pelo Congresso. Por diferença de três votos (11 a oito) e com quórum mínimo de 20 conselheiros – o Presidente, padre Fernando Ávila se absteve de votar – *a Comissão Arinos foi muito influenciada pelos Conselheiros Cristóvão Buarque, Jorge Amado e Sepúlveda Pertence*. O fato determinante dessa posição da Comissão foi uma curta história contada pelo Reitor da Universidade de Brasília, Cristóvão Buarque, dos tempos que ele trabalhava com o Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara. Contou Buarque que participava de debate sobre analfabetismo, pregando tese segundo a qual não poderia votar quem não soubesse ler e escrever. Segundo Buarque,

um portuário corpulento que ouvia o seu discurso pediu a palavra e o contestou: “Votar eu sei. Agora, para ler e escrever eu contrato um doutorzinho que nem o senhor”. Essa história provocou gargalhadas e a proposta da elegibilidade do analfabeto, de autoria de Ferro Costa e Mário Martins, foi aprovada [grifos do autor] (O Globo, 1986).

Ditas preparativas ao texto constitucional constituem-se como instrumento importante de análise da influência acerca da discussão sobre o papel dos analfabetos na democracia brasileira, tendo em vista que tal posicionamento foi adotado e incluído no Anteprojeto de Constituição formulado pela Comissão Afonso Arinos e enviado à Assembleia Nacional Constituinte, conforme trecho do Anteprojeto abaixo:

Art. 28

II – ELEGIBILIDADE

- a) são condições de elegibilidade: a nacionalidade, a cidadania, a idade, o alistamento, a filiação partidária e o domicílio eleitoral, na circunscrição, por prazo mínimo de seis meses;
- b) são inelegíveis os inalistáveis e os menores de dezoito anos; (Anteprojeto de Constituição, 1987).

Verifica-se que no Anteprojeto não constam os analfabetos como inelegíveis, muito menos a alfabetização como condição de elegibilidade, tratando-se de um considerável modelo de inclusão cidadã e de participação democrática plural que procurou abranger grande parte da sociedade brasileira, a fim de incluí-las no debate político.

No entanto, na chegada do Anteprojeto à Assembleia Nacional Constituinte a proposta inovadora de elegibilidade dos analfabetos sucumbiu diante do debate político e da posição majoritária de exclusão dessa considerável gama da sociedade analfabeta do direito de candidatar-se a mandatos eletivos.

Não obstante, os debates durante o processo constituinte sobre o tema foram intensos e motivaram propostas que previam a elegibilidade dos analfabetos.

Nesta seara estão a proposta do constituinte Paulo Delgado que durante reunião da Comissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos defendeu proposta inclusiva de participação cidadã política, sustentando que no sistema brasileiro devia prevalecer a regra da elegibilidade e não da inelegibilidade.

“[...] A segunda questão é em relação à preocupação dos representantes dos partidos políticos em relação e se *consagrar na Constituição o princípio da elegibilidade e não o princípio da inelegibilidade*; ou seja, *defendemos o alistamento de todos os brasileiros maiores de 16 anos, inclusive os encarcerados, com direito a voto, e defendemos a extensão da elegibilidade aos analfabetos, que hoje são alistáveis, mas são inelegíveis* [grifos do autor], e aos militares da ativa, desde que se licenciem do serviço ativo. [...]” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Ata da Comissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos, 1988, p.71).

Da mesma forma, tal discussão durante a Assembleia Nacional Constituinte não se resumiu a debates internos nas comissões, uma vez que foram propostas emendas para a inclusão do texto que estendia a elegibilidade aos analfabetos, conforme se verifica na proposta do constituinte Paulo Delgado, autuado como Destaque nº 2.318-87 – Emenda nº 1P-08344-3 e que restou prejudicado por falta de quórum, obtendo 28 (vinte e oito) votos a favor e 37 (trinta e sete) contrários.

A referida votação foi permeada por debates interessantes capazes de demonstrar os limites e os alcances das disputas argumentativas relacionadas ao tema.

Sobre a questão, o parlamentar constituinte Antonio Mariz abordou a questão histórica intrínseca à participação política dos analfabetos em plenário, defendendo seus argumentos nos termos abaixo:

“[...] a persistência das restrições ao direito político do analfabeto revela um preconceito longo, estratificado, e que ainda assim não encontra exemplo sequer na legislação do Império. Durante todo o período monárquico no Brasil não se proibiu o analfabeto de votar. E verdade que se adotou o voto censitário, partindo-se da falsa premissa, com certeza, de que os que alcançassem determinada renda revelavam capacidade política, ainda que analfabetos, e assim se integrassem ao processo eletivo e democrático. Mas se esse voto censitário é por todo aspecto condenável, na medida em que faz da riqueza a condição de acesso a cargos públicos, é ainda menos estúpido do que a proibição de votar nos analfabetos. *Porque, quando se diz que o analfabeto não vota ou não se elege, na verdade o que se está fazendo é confundir analfabetismo com ignorância – coisas, no entanto, absolutamente distintas.* Há muitas formas de adquirir-se conhecimento que não apenas pela leitura, pelo

domínio do alfabeto, quais sejam, pelos meios de comunicação, pelo rádio, pela televisão, pelo convívio social, pela participação partidária, etc. Quem de nós ignora a presença ativa de dezenas ou centenas de companheiros de partido, muitas vezes impedidos de votar, certamente de candidatar-se, pela simples condição de analfabeto, quando guardam consciência política, quando estão informados sobre a realidade da sua terra, do seu círculo de atividade profissional e dos interesses do seu País? *É absurdo, pois, considerar analfabetismo sinônimo de ignorância.* Vi, no curso de minha vida pública, líderes sindicais, militantes partidários e até mesmo vereadores e prefeitos analfabetos. Isto porque a legislação brasileira, na verdade, estabeleceu um critério *sui generis* para avaliar alfabetização. E a simples firma do nome – ‘ferrar o nome’, como se diz no jargão popular. E a experiência demonstra que *isto constitui nada mais nada menos do que um preconceito que deve ser erradicado, o de excluir os analfabetos da elegibilidade.* O que se está fazendo de fato – e é preciso que cada um examine sua própria consciência e o reconheça honestamente – é manter o voto censitário que condenamos no Império. *Coincidentemente, o analfabetismo incide sobretudo nas camadas mais carentes do povo brasileiro. É nos pobres, nos humildes, nos marginalizados que se concentra o analfabetismo. Excluir o analfabeto é manter o voto censitário, é manter o privilégio das classes mais abastadas, é excluir e marginalizar a massa imensa deste povo, a massa imensa de brasileiros que estão, pela sua diformação social, pela sua participação na vida coletiva, habilitados a candidatar-se a defender os interesses da sua classe, da sua comunidade, da sua cidade, do seu País* (Palmas).” [grifos do autor]. (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento “C”, 1988, p. 581-2).

De outro lado, fomentando a discussão e referendando a posição majoritária e predominante desde o início da formação cultural brasileira, o constituinte Eraldo Tinoco refutou os argumentos favoráveis à elegibilidade dos analfabetos e desconstituiu a necessidade de inclusão destes ao direito de ser votado como instrumento de exercício de cidadania.

“[...] Queremos oferecer a oportunidade de exercício da cidadania ao analfabeto, pretendendo que possa ser eleito para determinado cargo. O primeiro e único direito que devemos defender é o de o cidadão ser alfabetizado. Não encontramos limitações de ordem biológica, de ordem

física ou de ordem material para que o indivíduo possa ser alfabetizado. Julgar que alguém que tenha interesse em exercer militância política, que queira desempenhar um mandato, não tenha capacidade ou possibilidade de alfabetizar-se, efetivamente, é algo que não encontra amparo na realidade. Talvez lhe falte, sim, a oportunidade de ser alfabetizado. Mas, se lhe falta essa oportunidade, há o remédio, a solução que a sociedade tem de oferecer para o exercício pleno da cidadania: a possibilidade material de esse indivíduo ser alfabetizado. Portanto, Srs. Constituintes, *se queremos resgatar, na totalidade, o direito ao exercício da cidadania por todos os brasileiros, deveremos buscar o caminho adequado, e não soluções que a nada conduzirão*. Há o exemplo e a vivência dos evangélicos. Pode-se fazer qualquer estatística no País que se encontrará entre os evangélicos um número mínimo de analfabetos. Isso porque os evangélicos têm como princípio a Bíblia e o interesse pela sua leitura. A motivação é extraordinária e no caso, não encontramos velhos, moços, pobres ou ricos que não busquem a alfabetização. Com a cidadania deve ocorrer o mesmo. *Se alguém deseja o exercício pleno da cidadania, deve ser estimulado, incentivado. E o incentivo maior é que o indivíduo possa de fato, ser alfabetizado*. Temos que corrigir essa chaga, essa mancha com soluções concretas e não com dispositivos constitucionais que vão deixar sempre marginalizados milhões e milhões de brasileiros. (Palmas). [...]” [grifos do autor] (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento “C”, 1988, p. 581-2).

Extraem-se destes excertos dos anais da Constituinte uma série de argumentos utilizados por aqueles que defendiam a elegibilidade dos analfabetos e pelos que consideravam como inviável esta concessão de direitos aos cidadãos analfabetos. Como se verificou, os argumentos favoráveis estão relacionados à superação de um preconceito histórico e consolidado no meio social em face dos analfabetos, excluindo a visão de que analfabetismo corresponde à ignorância e reconhecendo a capacidade política do cidadão sem conhecimentos mínimos da língua. Por outro lado, os argumentos contrários, além do difundido argumento da ignorância e incapacidade administrativa para o exercício da função pública dos analfabetos, indicavam, também, que o impedimento do acesso a candidaturas pelos analfabetos seria uma forma de incentivá-los a adquirir o conhecimento mínimo necessário para a obtenção deste direito político.

Todavia, conforme já sabido e anteriormente descrito, a proposta de elegibilidade dos analfabetos foi rejeitada pelos parlamentares constituintes, em que pese ter sido defendida pela Comissão Afonso Arinos e proposta por outros parlamentares durante os debates constituintes. Ou seja, ainda que amplamente debatida e defendida à época, não se pode olvidar a vontade democrática e soberana da Assembleia Nacional Constituinte que preferiu não conceder este direito cidadão aos analfabetos.

Ainda nesse contexto da análise do texto constitucional, conforme pesquisa desenvolvida por Aleixo e Kramer (2010), dentre as constituições dos oito países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e dos quatro países formadores do Mercosul, apenas a constituição brasileira excluiu os analfabetos da elegibilidade (Aleixo; Kramer, 2010).

No entanto, apesar de reconhecer a supremacia da vontade do legislador constitucional, o debate acerca da elegibilidade dos analfabetos não pode sair de voga, deve ser reconfigurado à luz das novas conformações sociais, políticas e democráticas, bem como em relação ao próprio ordenamento jurídico constitucional, seus princípios e regras decorrentes de si.

Com esse fim, tramitam nas casas legislativas federais alguns projetos de alteração legislativa que pretendem rever a situação de inelegibilidade dos analfabetos, trazendo, novamente, o assunto à pauta da discussão nacional. Um exemplo desta discussão, que vem sendo travada no Congresso Nacional, é a Proposta de Emenda Constitucional nº 27/2010 do Senador Magno Malta que permite a elegibilidade dos analfabetos (Senado, 2010).

Em sua justificativa, o referido Senador alerta para o elevado número de analfabetos no país, cerca de 14,1 milhões de pessoas, destacando para a incongruência e subjetividade da definição sobre o que é o analfabetismo e quem pode ser considerado ou não analfabeto, também chama a atenção para a contradição existente no sistema atual que possibilita a existência de níveis de cidadania diversos, uma vez que os analfabetos podem exercer o direito ao voto, mas não podem ser votados. Argumenta, por fim, que o *status* de inelegível dos analfabetos se constitui como uma mancha no ordenamento constitucional, referindo-se à situação como um elemento discriminatório e de preconceito constitucionalmente institucionalizado que perpetua a exclusão de tais cidadãos da democracia e

lhes restringe o acesso à efetividade e amplitude de seus direitos e da cidadania (Senado, 2010).

Analisar através de uma perspectiva histórica as discussões acerca da elegibilidade e do direito ao voto dos analfabetos contribui para a demonstração de que o assunto não se consolidou no ambiente político-social brasileiro, mesmo após a escolha legislativa realizada pelo legislador constituinte. Corrobora-se, assim, a necessidade de reconfiguração do modelo atual de inelegibilidade dos analfabetos, uma vez que tal condição e *status* jurídico não se coadunam com o todo do ordenamento jurídico nacional e com os preceitos de inclusividade, pluralidade, cidadania plena e ampla participação democrática.

Ademais, a discussão, conforme demonstrado, caminha há tempos por esse rumo, constituindo-se como tema de amplo e profundo debate na produção legislativa nacional durante a Constituinte e posteriormente com algumas propostas esparsas de alteração do modelo constitucional de elegibilidades.

É importante destacar que historicamente muitas das inelegibilidades constitucionais vigentes na história do país acabaram sendo eliminadas posteriormente, como ocorreu no caso das inelegibilidades das mulheres, que perdurou de 1891 a 1932; no caso dos religiosos de 1891 a 1934; e dos mendigos de 1891 a 1946. Entretanto, a inelegibilidade dos analfabetos ainda permanece vigente, sem qualquer perspectiva real de modificação (Aleixo; Kramer, 2010).

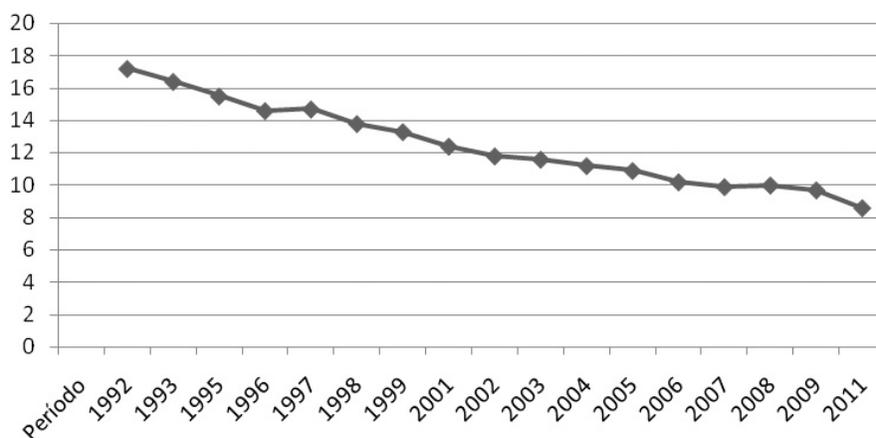
Desta forma, a análise histórica subsidia uma verificação técnica acerca dos argumentos jurídicos relacionados à condição e ao *status* político dos analfabetos no país, demonstrando a complexidade do tema e a sua viabilidade de rediscussão, posto que pouco se fez, após a Constituinte, para pautar a questão como sendo prioridade dentre tantas reformas eleitorais ou políticas já propostas e debatidas. Trata-se, notoriamente, de uma escolha constitucional pela regra da inelegibilidade quando, na verdade, o modelo constitucional inclusivo clama por um sistema que priorize, como regra, a elegibilidade dos cidadãos, evitando máculas discriminatórias e preconceituosas com base em patamares duvidosos de formação intelectual ou educacional, o que possibilita a discussão sobre uma possível reconfiguração do conceito e a adequação desta elegibilidade constitucional às circunstâncias atuais e aos próprios dispositivos constitucionais.

3. Analfabetismo, Cidadania plena e participação político-democrática

Segundo dados obtidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2012, cerca de 8,5% da população brasileira acima dos 15 anos de idade eram analfabetos, representando um contingente absoluto de 13,2 milhões de pessoas.

Conforme se verifica nos gráficos abaixo, desde 1992 a redução do analfabetismo no país é considerável, no entanto os índices atuais ainda atingem patamares alarmantes e consideráveis.

Gráfico I - Série Histórica da Taxa % de Analfabetismo no Brasil – Pessoas com 15 anos ou mais



Fonte: IBGE¹

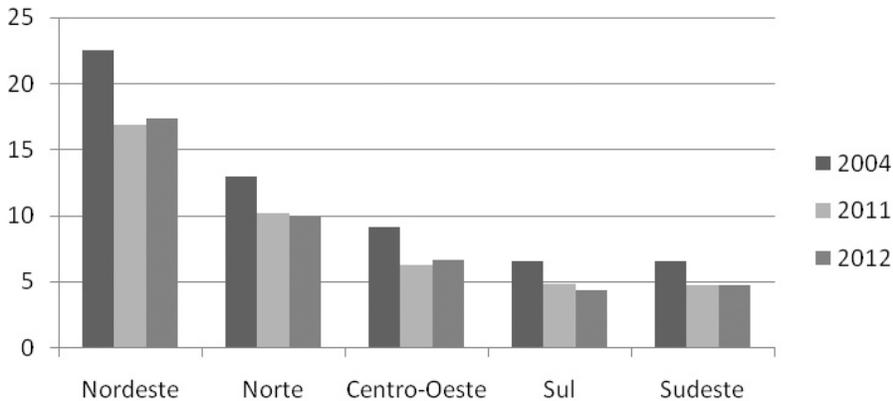
Deve-se considerar que à época da Assembleia Nacional Constituinte tal índice era consideravelmente maior. De acordo com o IBGE, em 1992 o índice de analfabetismo no Brasil, entre aqueles com 15 anos ou mais de idade, era de 17,20% do total da população, o que alerta para a situação drástica e sensível de analfabetismo que o país enfrentava no período da promulgação de sua nova Constituição (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2011).

1. Disponível para consulta em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>

Esta situação evidencia a parcela de cidadãos brasileiros que fora excluída da vida política do país ao ter sua capacidade política passiva, ser votado, restringida pela escolha do constituinte, colocando à margem cerca de 1/5 de toda a população nacional.

Ademais, as referidas pesquisas do IBGE ainda demonstram a disparidade regional dos índices de analfabetismo. Circunstância que evidencia a problemática do afastamento dos analfabetos da participação política plena, tendo em vista que os dados abaixo indicam que, por exemplo, na região nordeste do país em 2012 cerca de 17,4% da população acima dos 15 anos de idade era analfabeta.

Gráfico II - Taxa % de Analfabetismo Regional – Pessoas com 15 anos ou mais



Fonte: IBGE²

Ou seja, os dados estatísticos oficiais e disponíveis indicam que a questão do analfabetismo não foi e nem pode ser considerada como totalmente superada em nossas diretrizes políticas e sociais, muito pelo contrário, devem ser levadas em consideração nas formulações de políticas públicas, e, principalmente, no que tange a reflexão sobre a necessidade de reconfiguração da inelegibilidade desta parcela populacional.

Admitir que em 2012 cerca de 20% da população adulta nordestina tenha restringido seus direitos políticos com fundamento em uma

2. Disponível para consulta em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>

condição de alfabetização é rejeitar todos os preceitos de cidadania plena e participação política efetiva, inviável para uma democracia em formação e ainda em processo de institucionalização.

Estas considerações estatísticas prévias e conjunturais alertam para uma situação fática considerável e possibilitam uma análise crítica acerca do analfabetismo e sua significância para o processo de obtenção da cidadania plena e participação política pelo viés teórico e doutrinário.

O analfabetismo enquanto hipótese de inelegibilidade se constitui como um instrumento contraditório e ineficaz. Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva (2010) as inelegibilidades precisam de um fundamento ético que seja evidente, seja ele o fim de proteger a probidade administrativa e garantir a moralidade para exercício de mandato, ou a previsão sobre um regramento acerca da vida pregressa do candidato, e que garanta a normalidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública. Todavia, o analfabetismo por si só não se enquadra em tais hipóteses fundamentadoras das inelegibilidades.

Tal constitucionalista reforça o *entendimento* de que as inelegibilidades, ainda que possuam um fundamento ético e moral evidentes, tornam-se ilegítimas se de alguma forma são constituídas com base em um fundamento político ou para a manutenção do poder. Assim, o sentido ético das inelegibilidades “correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure” (Silva, 2010, p. 231).

Portanto, entender como justificável a inelegibilidade dos analfabetos a partir de fundamentos meramente políticos ou moralistas que não possuem qualquer relação com a democracia, especialmente no sentido de inclusão e participação, também não se coaduna com o próprio fundamento constitucional das inelegibilidades.

Aliás, o analfabetismo é, antes de tudo, prova da falha do Estado e imoralidade é a sua perpetuação na sociedade. Desta forma, é ilegítima a imposição de uma hipótese de inelegibilidade constitucional que não guarde relação com os preceitos que devem ser fundamento de suas previsões legais.

A inelegibilidade dos analfabetos é uma flagrante discriminação em razão da condição de tais cidadãos, sendo que separar o gozo e o exercício de um direito só pode ser justificado em situações extremas

e irremediáveis, o que não se faz presente no caso do analfabetismo (Aleixo; Kramer, 2010).

Verifica-se, portanto, que permitir ao analfabeto apenas a capacidade eleitoral ativa é impor um regime híbrido de cidadania limitada, cuja consequência é o impedimento da participação política plena de um cidadão por falha do Estado durante o seu processo educacional. Ora, o Estado deixa de fornecer as condições mínimas de alfabetização e o único repreendido é o cidadão que teve a oportunidade tolhida pelo fracasso administrativo e institucional dos aparatos estatais.

Estudos diversos de pedagogia, antropologia e cultura política demonstram que iletrismo não pode ser considerado sinônimo de ausência de cultura política e participação cidadã, como, por exemplo, destaca Paulo Freire em “Pedagogia do Oprimido” (1987).

Ainda, impor aos analfabetos a responsabilidade por suas condições e a tarefa da alfabetização para a obtenção do direito de ser votado é uma desconexão lógica que não guarda qualquer relação com preceitos constitucionais e os direitos de acesso à educação, razão pela qual caracterizar o analfabetismo como hipótese de inelegibilidade é responsabilizar terceiros pela insuficiência estatal e restringir severamente os meios de participação política e democrática.

Por fim, se uma das características essenciais da democracia é a de “derrogar ou diminuir privilégios e proporcionar ao menos igualdade de oportunidades” (Aleixo; Kramer, 2010, p.71), impedir ao analfabeto o acesso a uma candidatura é desvirtuar tais preceitos.

4. Reconfiguração da (in)elegibilidade dos analfabetos

Diante de tais circunstâncias, faz-se necessário demonstrar de que forma o texto constitucional e outras normas dispõem sobre as questões relacionadas à cidadania e à participação política e como a inelegibilidade dos analfabetos contrasta com a estrutura jurídica vigente.

Inicialmente o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que a cidadania, inciso II, é um dos fundamentos da República, sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ademais, o inciso III aponta, com o mesmo valor fundamental, a dignidade da pessoa humana.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Conforme conceitua Ingo Wolfgang Sarlet a dignidade da pessoa humana também deve ser concebida enquanto uma garantia da promoção de direitos que possibilitem aos cidadãos a “sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos” (Sarlet, 2001, p.60).

Desta forma, tanto a cidadania quanto a dignidade da pessoa humana como fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito demonstram que o texto constitucional e sua estrutura decorrente preveem amplos mecanismos de participação ativa da vida em sociedade, dentre elas a política, com a participação da comunidade política, seja através do voto ou através de outros mecanismos de participação política democrática.

Por sua vez o parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, Constituição Federal, 1988), o que em uma análise mais apurada do conjunto normativo constitucional acarreta em considerável incoerência em relação à previsão da inelegibilidade dos analfabetos, pois “se os analfabetos são povo, é contraditório impedir liminarmente que sequer possam ser candidatos” (Aleixo; Kramer, 2010, p. 71).

Ainda neste contexto constitucional, o artigo 3º em seu inciso III aponta como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, concluindo, no inciso IV, com o objetivo de promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, Constituição Federal, 1988).

No mesmo sentido o artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) prevê a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios a serem seguidos pelo país em suas relações internacionais.

- Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
- II - prevalência dos direitos humanos;

No que tange à igualdade e à impossibilidade de discriminação o *caput* do artigo 5º da Constituição dispõe sobre a natureza igualitária de todos perante a lei.

- Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Por fim, o artigo 6º do texto constitucional prevê a educação como direito social garantido a todos os brasileiros, efetivando-se o dever do Estado em fornecer a educação de acordo com o teor do artigo 208 da Constituição.³

-
3. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, Constituição Federal, 1988).

No que tange às normas infraconstitucionais, sabe-se que perante o Código Civil e Penal o analfabeto não é um incapaz absoluto ou relativo, uma vez terminada a menoridade, afastadas condições incapacitantes específicas, este está apto para todos os atos da vida civil, não havendo razão lógica a sustentar sua incapacidade para a atividade política e de representatividade (Aleixo; Kramer, 2010).

Tais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais evidenciam que a estrutura jurídica que forma nosso Estado Democrático de Direito está sedimentada sobre pilares que têm a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a impossibilidade de discriminação, o direito à educação e a prevalência dos direitos humanos como essenciais para sua formação. Consequentemente, estes dispositivos constitucionais conformam um sistema jurídico estrutural de cidadania plena, de participação política ativa, de completa inserção social e de um regime político que privilegie o amplo e plural exercício dos direitos pelos cidadãos, também no que concerne ao plano político.

Neste sentido, não se permitindo qualquer discriminação, diferenciar cidadãos que possuem plena cidadania daqueles que não a usufruem de forma satisfatória por razões ligadas ao analfabetismo importa em violar tais dispositivos constitucionais, e, essencialmente, a dignidade da pessoa humana, impedindo a efetivação da plenitude da cidadania e a prevalência dos direitos humanos.

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Conforme já postulava Julien Freund em “A Essência da Política” (1986) a cidadania pressupõe igualdade sendo inconcebível que um cidadão possua esse *status* de forma diferenciada a outros, ou seja, ninguém pode ser mais cidadão do que outro.

Na mesma linha Justino Jiménez de Aréchaga (1884, p. 55 apud Aleixo; Kramer, 2010, p. 74) já compreendia que a “instrução política só se pode adquirir mediante o exercício prático de todas as funções de soberania que correspondem aos cidadãos nos povos livres”. Ou seja, a limitação da cidadania sem o exercício pleno dos direitos políticos não colabora para a instrução política, uma vez que os cidadãos apreendem e exercitam a política mediante todas as suas possibilidades e funções, seja através do papel de eleitor, seja como candidato em cargos eletivos.

Por outro lado, outras vertentes doutrinárias compreendem que a limitação ao exercício dos direitos políticos não é incongruência do sistema constitucional bem como não configuraria diferentes graus de cidadania. José Afonso da Silva, por exemplo, ao mesmo tempo que defende a necessidade de um fundamento ético plausível à inelegibilidade, entende que o eleitor, enquanto cidadão e titular da cidadania, pode sofrer limitações no exercício de todos os direitos políticos. Para este autor (2010, p. 347) “o gozo integral destes dependem do preenchimento de condições que só gradativamente se incorporam no cidadão”, afirmando que “não nos parece que isso importe em graus de cidadania política”, muito pelo contrário, trata-se de reconhecer “que alguns direitos políticos só se adquirem em etapas sucessivas”.

Todavia, o presente estudo reforça o entendimento contrário ao de José Afonso da Silva neste ponto, e de outros defensores de tais limitações ao exercício de direitos políticos, tendo em vista que o caso do analfabetismo importa não em uma etapa a ser cumprida pelo cidadão para a obtenção da plenitude do exercício dos direitos políticos, mas uma condição que pode se perdurar *ad aeternum*.

Corroboram para este entendimento certos julgados, como o posicionamento do então Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Francisco Peçanha Martins que, nos esclarecimentos do Acórdão nº 21.707 do TSE, afirmou em julgamento: “uma vez admitido o voto do analfabeto, mas não lhe admitindo o direito de ser eleito, o legislador concedeu-lhe cidadania pela metade, ou seja, ele é cidadão para votar e não para ser votado” (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2004, p. 7 apud Aleixo; Kramer, 2010, p. 77).

Assim, o analfabetismo que, no contexto de proteção social e de direitos sociais efetivos, deveria ser um assunto relativo à inclusão de todos os cidadãos ao modelo estrutural de ensino passa a ser um impedimento ao exercício da cidadania por aqueles que não tiveram acesso aos direitos e garantias sociais previstos no texto constitucional. Acarreta-se uma privação de um direito político fundamental do cidadão em razão da falha na prestação de um direito social fundamental por parte do Estado.

Portanto, o analfabetismo enquanto hipótese de inelegibilidade constitucional não se ajusta aos próprios princípios e dispositivos constitucionais ao impedir o acesso pleno à cidadania, criar discriminação indevida em relação aos *status* dos cidadãos e imputar ao cidadão protegido pelos direitos e garantias constitucionais a responsabilidade pela falha do Estado em fornecer os direitos sociais a que fora vinculado no momento da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, constituindo-se como elemento a merecer um estudo que possibilite sua reconfiguração e que permita a inclusão do maior número de cidadãos ao cenário político nacional através da participação política ativa, com o exercício do direito político passivo – capacidade eleitoral passiva –, ou seja, o direito de ser votado e a ocupar cargos eletivos.

Considerações finais

A forma como se compreende o analfabetismo também pode e deve ser ampliada, uma vez que a interação social e política não são limitadas àqueles que detêm o conhecimento e a capacidade da leitura e da escrita. Conforme defende Munir Fasheh (2004, p. 159) “o fator crucial na relação entre pessoas e comunidade não é se o indivíduo é alfabetizado ou não, mas se tem raízes no terreno cultural e na convivência cotidiana”, ou seja, a alfabetização não pode ser considerada como meio monopolizador das relações políticas. Pelo contrário, é plenamente viável e possível que um analfabeto tenha raízes culturais e participe ativamente da vida de sua comunidade, tanto de forma política como social, uma vez que “ser alfabetizado não pode ser considerado superior a outras formas” (Fasheh, 2004, p. 159).

Ainda, não basta reconhecer a capacidade de participe ativo da vida política do analfabeto, faz-se necessário, também, reconhecer que a maneira de expressão e convívio do analfabeto em comunidade

reafirma seu potencial e sua capacidade de exercer a política investido em um cargo eletivo formal através do processo eleitoral.

O processo de reconfiguração da visibilidade participativa do analfabeto e de sua inelegibilidade também remete à mudança de foco do debate político sobre o assunto, uma vez que no Brasil, desde 1881 com a discussão sobre a Lei Saraiva⁴, “os termos analfabetismo e analfabeto foram transformados em verdadeiro estigma, e como o problema do analfabetismo, de questão pedagógica, se transformou numa questão eminentemente ideológica” (Ferraro, 2009, p. 17).

Em outras palavras, o processo de reconfiguração da (in)elegibilidade dos analfabetos passa pela superação de diversos conceitos acerca do analfabetismo, dentre eles a concepção ingênua acerca desta condição que é extremamente difundida como aponta Paulo Freire (2001) ao indicar que o brasileiro encara o analfabetismo como um mal a ser erradicado, reconhecendo esta condição como uma característica da incapacidade e pouca inteligência da população nacional.

Ainda, reconhecer outro *status* político aos analfabetos também importa em afastar preconceitos impostos a este grupo da população que é reconhecido por sua marginalidade, periculosidade e risco de subversão, conforme aponta Ferraro (2002) ao analisar argumentos políticos na história brasileira contra o voto dos analfabetos.

O analfabetismo não pode ser, portanto, em momento algum relacionado à ignorância, falta de conhecimento e incapacidade laborativa ou cognitiva, sobretudo porque inúmeros pesquisadores reforçam o argumento de que analfabetos possuem plenas condições do exercício de seus direitos e deveres nas mais diversas searas, como também na política.

Nesse sentido, ao se tratar o analfabetismo não como um impedimento ao completo exercício das capacidades intelectuais humanas, do convívio comunitário e do debate político está se reconhecendo a capacidade do analfabeto em exercer a sua capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado.

4. Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881 que instituiu, pela primeira vez, o “Título de Eleitor”, proibiu o voto de analfabetos, além de ter adotado eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império como Senadores, Deputados à Assembleia Geral, Membros das Assembleias Legislativas Provinciais, Vereadores e Juizes de Paz. Disponível para consulta em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-norma-pl.html>>.

Não é por outro meio que se extrai do texto constitucional normas que tendem a demonstrar o regime social de cidadania plena que não comporta qualquer forma de discriminação ou de *status* de cidadania diferenciado, importando a elegibilidade dos analfabetos em um direito fundamental que necessita de amplo debate e reconfiguração que possibilitem a plenitude da cidadania em nosso sistema jurídico constitucional conformador de um Estado Democrático de Direito plural e de ampla participação política.

Portanto, os posicionamentos e argumentos desenvolvidos corroboram a incongruência do analfabetismo como hipótese de inelegibilidade constitucional, seja pelo contexto social e educacional que importa tal noção, seja pelas consequências jurídicas decorrentes do texto constitucional quando interpretado à vista de seus próprios princípios inclusivos, pluralistas e de plena cidadania.

Referências

- ALEIXO, J. C. B.; KRAMER, P. (2010). Os analfabetos e o voto: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade. *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 68-79, out.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (1987). Centro Gráfico do Senado Federal. *Anteprojeto de Constituição*. jun. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Câmara dos Deputados. (1988). *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. Senado Federal. (1988). *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/9b%20-%20SISTEMATIZA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Senado Federal (2010). *Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição*. 1 out. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>>. Acesso em 10/01/2014.

- _____. Senado Federal. (2010). *Proposta de Emenda à Constituição nº 27/2010*. 18 nov. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98358>. Acesso em: 10/01/2014.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2013). *Série inclusão: a luta dos analfabetos para garantir seu direito ao voto na República*. 15 abr. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-luta-dos-analfabetos-para-garantir-seu-direito-ao-voto-na-republica>>. Acesso em 05/01/2014.
- COMISSÃO Arinos quer que analfabeto seja elegível. (1986). *Jornal O Globo*. 05 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117296/1986_JUL%20a%20AGO_021.pdf?sequence=3>. Acesso em 10/01/2014.
- COSTA, A. S. da. (2006). *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral, comentários à Lei Eleitoral*. 6. ed. rev., ampl. e aum. Belo Horizonte: Del Rey.
- FASHEH, M. (2004). Como erradicar o analfabetismo sem erradicar os analfabetos? *Rev. Bras. Educ.* [online], Rio de Janeiro, n. 26, p. 157-169.
- FERRARO, A. R. (2009). *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez; BBHEB.
- _____. (2002). Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez.
- FERREIRA, P. (1989). *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- FREIRE, P. (2001). *Ação cultural para a prática da liberdade e outros escritos*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREUND, J. (1986). *L'Essence du politique*. Paris: Éditions Sirey.
- GOMES, J. J. (2012). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-2012*. Rio de Janeiro: IBGE.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- O DISCURSO de Jango no comício da Central do Brasil. (2011). *Carta Maior*. 4 abr. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-discurso-de-Jango-no-comicio-da-Central-do-Brasil%0d%0a/16826>>. Acesso em 10/01/2014.
- ROBERTS, B. R. (1997). A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 6.
- SARLET, I. W. (2001). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SILVA, J. A. da. (2010). *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- _____. (2010). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.

A competência para apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo: o controle do poder pelo poder, uma questão de representatividade

Wilson Trindade Junior

Resumo

Não se pode perder de vista a necessidade de continuamente aprimorar o processo de aplicação das normas que norteiam a escolha dos representantes do povo, dada a relevância das implicações jurídicas diretas aos cidadãos, principalmente no que se refere ao acesso legítimo ao poder daqueles que colocaram seu nome para disputa de uma eleição. A confiança no processo eletivo depende, por assim dizer, de normas claras que assegurem, além da segurança jurídica inerente ao ordenamento jurídico, a igualdade entre os postulantes. Pretende-se, neste ensaio, estabelecer o critério delimitador da competência para o julgamento das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo em coerência com o regramento estabelecido pela Constituição de 1988. Considerando a elegibilidade como direito fundamental do cidadão, propõe-se uma nova interpretação dos dispositivos normativos pela oscilante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral à luz do que o Supremo Tribunal Federal tem decidido, acertadamente, a respeito do tema: é do Poder Legislativo a competência para julgar quaisquer das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Palavras-chave: justiça eleitoral; competência; contas públicas; inelegibilidade; chefe do poder executivo.

Abstract

One can not lose sight of the need to continually improve the process of applying the rules that guide the choice of the people's representatives, given the direct relevance of legal implications to citizens, especially in relation to a legitimate access to power of

Sobre o autor

Wilson Trindade Junior é graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2012). Possui Pós-graduação em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (2013). Integra o Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná. Assessor de Juiz de Direito – TJPR. E-mail: wtju@tjpr.jus.br

those who dispute an election. The confidence in the election process depends on, so to speak, clear rules that ensure, in addition to the inherent legal certainty for the legal system, equality among postulants. The purpose of this paper was to establish the limiting criterion for judging the competence of the accounts presented by the Executive Power, according with the laws established in Brazil in 1988. Considering eligibility as a fundamental right of the citizen, we proposed a new interpretation of the corpus of legislation due the normative oscillating jurisprudence according to what the Superior Electoral Court has decided, rightly, in relation to the topic: the competence to judge any other accountability by the Executive Power.

Keywords: electoral justice; jurisdiction; public accounts; ineligibility; Executive Power.

Artigo recebido em 5 de abril de 2014; aceito para publicação em 20 de junho de 2014.

Introdução

Nossa Constituição consagra categoricamente que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, cujo exercício de soberania se dá mediante “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular”.

De fato, a Constituição Federal de 1988, seguindo as influências do pós-positivismo, é o resultado da “soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direita, separação dos poderes, legalidade e direitos individuais e políticos” (Sundfeld, 2006, p. 54), fazendo do Brasil, portanto, um Estado Democrático, ante aos mecanismos de participação popular e da confiança do poder soberano ao povo, por meio do sufrágio.¹

1. Cumpre destacar, aqui, importante apontamento de Luís Roberto Barroso sobre a estabilidade institucional do país após 1988: “ao longo de sua vigência, destituiu-se por impeachment um presidente da República, houve um grave escândalo envolvendo a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, foram afastados senadores importantes no esquema de poder da República, foi eleito um presidente de oposição e do Partido dos Trabalhadores, surgiram denúncias estridentes envolvendo esquemas de financiamento eleitoral e de vantagens para parlamentares, em meio a outros episódios. Em nenhum desses eventos houve a cogitação de qualquer solução que não fosse o respeito à legalidade constitucional”.

Não é por outra razão que Adriano Soares da Costa (2009, p. 22) afirma que a cidadania é *apanágio dos povos civilizados*, fruto do processo responsável por entronizar a soberania popular como fonte de poder. A cidadania deve ser vista e compreendida como direito público subjetivo à participação política, na medida em que o exercício da cidadania se consubstancia no direito de votar e ser votado, que possui balizas bem definidas pelo ordenamento jurídico, delimitadoras de seu conteúdo, seus limites e pressupostos (Boverio, 2011, p. 181).

E como forma de assegurar o processo democrático, tanto em seu aspecto formal, quanto em seu aspecto material, as bases do ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito são formadas por direitos fundamentais escolhidos previamente pela sociedade (Barboza, 2007, p. 281).

Interessa ao presente estudo, o conceito comumente traduzido como poder de intervenção pelos cidadãos no governo, direta ou indiretamente, designado de *ius civitatis*, isto é, o direito de sufrágio, de exercício de mandato obtido por meio deste último – ápice da caracterização do conceito de cidadania (Zílio, 2008, p. 376) – e da própria manifestação de opiniões sobre o Estado.²

1. Elegibilidade: restrição trazida pela alínea g, inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 64/1990, com alterações promovidas pela Lei nº 135/2010

Sempre necessário rememorar que a plenitude do gozo dos direitos políticos é a regra no ordenamento pátrio, enquanto que sua privação ou restrição deve seguir “considerações práticas, isentas de qualquer condicionamento político, econômico, social ou cultural” (Silva, 2006, p. 382), sujeitando-se aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, em especial, àquilo que, em sede doutrinária,

2. Pimenta Bueno entende que os direitos políticos são prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *Jus Civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, os direitos de deputados ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado.

denomina-se de limites dos limites, no que condiz com a preservação do núcleo essencial do direito fundamental em questão (Brasil, 2012, p. 17).

Esse direito encontra-se condicionado ao preenchimento de condições objetivas e pré-determinadas, além da não incidência de impedimentos constitucionalizados ou previstos na legislação complementar.³ Estes últimos os chamados direitos políticos negativos, que nada mais são do que

determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São negativos porque consistem no conjunto de regras que negam, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividades político-partidária ou de exercer função pública (Silva, 2006, p. 334).

Para José Afonso da Silva (2006, p. 388) o fundamento das inelegibilidades é, antes de moralmente desgarrado da democracia, ético, depreendido, portanto, de uma ideia paternalista do Estado para com os seus cidadãos.

Assim, na missão de velar pela normalidade e legitimidade do processo de escolha dos cargos eletivos contra a influência do poder econômico e do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta e indireta, a Lei Complementar nº 64/1990 fixou a restrição do *ius honorum*, ou seja, do exercício pleno da cidadania passiva – de participar do certame eleitoral e, por conseguinte, de exercer o mandato representativo (Porto, 2010, p. 137) – para,

os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou

3. Eneida Desiree Salgado e Eduardo Borges no artigo intitulado “Do legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais”, ensinam que: “Por inelegibilidade, entenda-se aqui a impossibilidade jurídica de concorrer a eleições, que poderá ser inata, prévia à elegibilidade, ou cominada, decorrente de sanção. As inelegibilidades cominadas distinguem-se em simples, cujos efeitos restringem-se à eleição em disputa, e potenciadas, cujos efeitos prolongam-se para a eleição presente e também para as eleições futuras”.

estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

A Emenda Constitucional de revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, trouxe um mandamento ao Congresso Nacional, para que fosse promulgada uma Lei Complementar destinada a proteger “probidade”, “moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato” e a “normalidade e legitimidade das eleições”, contido no § 9º, do art. 14. O Relator da Revisão Constitucional e posteriormente Ministro do Supremo Tribunal Federal, então Deputado Federal Nelson Jobim, apontou em seu Relatório que além dos princípios de proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso deste ou do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública, o texto constitucional que antecedeu a Constituição de 1988, previa a preservação do regime democrático, da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato (Magalhães, 2009, p. 9).

Em 4 de junho de 2010, adveio a Lei Complementar nº 135 – aclamada de popular, mas, tecnicamente, por conter assinaturas de parlamentares, que acolheram o projeto encaminhado pela OAB, CNBB e demais movimentos sociais, com mais de um milhão e quinhentos mil assinaturas, não possui essa característica –, a qual alterou significativamente a Lei Complementar nº 64/1990, inclusive a redação da alínea g, do inciso I, do art. 1º, deixando inelegíveis, automaticamente, os agentes políticos ou administradores públicos que

tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (Brasil, 2012, p. 277).

O dispositivo supracitado atende ao comando repressivo e ao mesmo tempo preventivo da inelegibilidade, ante a proibição de ascender a um cargo público eletivo, todo aquele que, de acordo com os instrumentos de investigação/punição, já teve contas rejeitadas por irregularidade insanável ímproba.⁴

O dever de prestar contas, segundo Eduardo Vaz Porto (2010, p. 136), é corolário do princípio republicano e decorre da incidência de um “feixe de outros princípios constitucionais regentes da atividade estatal e revestidos de sobranceira densidade axiológica, dentre eles o da publicidade e moralidade”.

Gilmar Mendes (2009, p. 1287) também orienta que a prestação de contas da Administração Pública se perfaz na especificação do princípio constitucional republicano, no sentido de impor a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” o dever de disponibilizar o acesso a todos os caminhos que o numerário ou bens públicos tenham percorrido, isto é, da origem à aplicação (art. 70, da Constituição Federal de 1988).

Obrigatoriedade essa, diga-se de passagem, que tem o objetivo de propiciar o controle do gasto público, e da própria eficiência desse dispêndio de valores pelos cidadãos e órgãos instituídos para essa mesma finalidade, justificativas mais que suficientes para restringir o exercício de mandato eletivo, daqueles que tiveram as contas desaprovadas.

2. Competência para o julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo

A mais controvertida questão sobre o contido na alínea g, inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990, com alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010, sem dúvida alguma, é

4. Neste sentido, Caio Tácito defende que “Mais construtiva, porém, do que a sanção de desvios de conduta funcional será a adoção de meios preventivos que resguardem a coisa pública de manipulações dolosas ou culposas. Mais valerá a contenção que a repressão de procedimentos ofensivos à moralidade administrativa. Os impedimentos legais à conduta dos funcionários públicos e as incompatibilidades de parlamentares servem de antídoto às facilidades marginais que permitem a captação de vantagens ilícitas”.

a competência para o julgamento das contas públicas, especialmente quanto aos prefeitos municipais.

José Jairo Gomes (2010, p. 180) aponta a existência de uma dualidade de regimes, em razão do acúmulo das funções de executor do orçamento e ordenador de despesas – agente político e gestor público, respectivamente – pelo qual, em razão do exercício desta última, estaria o Chefe do Poder Executivo submetido ao julgamento pelo Tribunal de Contas.

Essa *viva controversia* tem muito a ver com a necessária introdução realizada anteriormente, na medida em que a depender da definição do órgão competente para julgamento das contas, estar-se-á diante de genuína mutilação de direito fundamental, ante a sanção decorrente da incidência indevida da inelegibilidade decorrente da desaprovação das contas.

De acordo com essa óptica interpretativa, com o escopo de defender a probidade e moralidade administrativa para o exercício do mandato, tal como ocorrido recentemente na declaração de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, segundo a qual, fatos ocorridos no passado, que não possuíam consequências nefastas, foram capazes de gerar inelegibilidade futura⁵, isto é, as restrições tornaram-se determináveis e os indivíduos identificáveis, afastando, por completo, os princípios da generalidade e abstratividade da lei

5. Neste sentido, o Ministro Cezar Peluso, em intervenção durante o julgamento da ação declaratória de constitucionalidade 29/DF, registrou: “Todas essas considerações de Vossas Excelências – como sempre muito respeitáveis e muito inteligentes – deixam de lado um problema que não pode ser considerado irrelevante: o problema da responsabilidade ética, que é o pressuposto da imputabilidade jurídica. O ministro Marco Aurélio usou expressão não jurídica para definir isso: “Só se a pessoa fosse paranormal, ela teria alternativa de evitar o fato para, dali a alguns anos, não sofrer a restrição”. Em termos jurídicos, segundo essa interpretação de Vv. Exas, com o devido respeito, não importa o ponto de vista da responsabilidade ética para efeito de imputabilidade jurídica. Isto é, não importa se o cidadão teve ou não alternativa de evitar o ato que vai lhe acarretar, no futuro, uma restrição – evidente que todo mundo admite que é uma restrição. Não estou cogitando se é pena ou não é pena. Que é uma restrição a uma direito, disso não há dúvida nenhuma. O senhor Ministro Marco Aurélio – É uma sanção. O senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente) – Então, vejam bem: o que esta interpretação esta construindo? Que o direito não leva em consideração o ser humano na sua dignidade, porque abstrai a capacidade que ele tem de se autodeterminar. Não importa se ele praticou o ato sabendo ou não sabendo; ele vai ser alcançado de qualquer jeito. (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2012, p. 350).

(Salgado e Borges, 2013, p. 137) se admite que um chefe de poder, o Executivo, pelo simples fato de ordenar despesas, seja julgado por órgão técnico, auxiliar de outro poder, o Legislativo.

O grande problema de tal interpretação é admitir que a inelegibilidade cominada pela desaprovação de contas seja fruto de valoração e julgamento eminentemente técnico, por um órgão que não possui representatividade popular. Constitucionalmente, é o Legislativo quem detém a competência para fiscalizar e julgar o Poder Executivo, com o mero auxílio do Tribunal de Contas.

Não é possível que, para combater os desmandos do cotidiano nacional, caracterizados pelo desvio de recursos na ordenação de despesas, na implementação de convênios, nas práticas negociais e de gestão pública, dentre outros, se desvirtue o sistema constitucional, por completo, alterando a competência de julgamento das contas do Poder Executivo.

Mesmo que desde o início do século passado aconteçam episódios caros à democracia e à própria República, como o episódio “Escândalo da Prata”, envolvendo Francisco Sales, Governador de Minas e Ministro da Fazenda do Governo Hermes da Fonseca (Porto, 2009, p. 224-5); não caberia ao órgão eminentemente técnico – segundo o que estabelece a Constituição ao menos – julgar as contas de um Chefe de Poder, mesmo que em nome do que o próprio Rui Barbosa denominou de “liberdade da politicagem eleitoral” à época dos fatos (a legislação não previa a consequência de inelegibilidade a desaprovação de contas pelo Tribunal de Contas, tal como prevê atualmente no inciso II, do art. 71).

A intenção é boa, mas o *modus operandi* não o é.

Da Monarquia à República, o Brasil sempre buscou resolver seus problemas por intermédio da figura conhecida como “salvador da pátria”. Mas a história já demonstrou que a forma mais eficaz de coibir o uso indevido do poder, o desvio de recursos, a imoralidade no exercício de mandatos, é a efetiva participação popular, no dia-a-dia do Brasil, da Administração Pública, no Legislativo e no Judiciário. O fortalecimento dos Poderes se dá mediante o acompanhamento efetivo pelos cidadãos das decisões tomadas, principalmente quando ao processo de escolha de seus representantes, pois como recentemente alinhavaram Emerson Gabardo, Eneida Desiree Salgado e Daniel Hunder Hachem (2013, p. 1),

nós esperamos tudo do Estado e tratamos dele como se fosse algo alienígena a nós. Isso não é verdade. O Estado brasileiro é um reflexo da sociedade brasileira. Se temos um Estado corrupto e ineficiente é porque temos, sem dúvida, uma sociedade civil corrupta e ineficiente. O Estado brasileiro não mudará, enquanto não mudar a sociedade. E, talvez, a sociedade esteja, sem perceber, mudando. Mas novamente comete-se o erro de sempre apontar o dedo para fora de casa. O problema são os outros. No caso, os políticos. Ainda que sejam estes políticos os eleitos pelo povo. (...) e os políticos nunca estiveram tão distantes da população, um dos motivos é porque a população brasileira sempre esteve distante da política. Nós não temos uma tradição comunitária. Nossa atuação social é tradicionalmente individualista e desinteressada das questões coletivas que não nos afetam muito diretamente.

Nessa linha de pensamento, será abordada uma adequada interpretação sobre a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, sobretudo Municipal, elemento indispensável à hábil cominação de inelegibilidade.

3. O entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral

É sabido que a jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral consagrou o entendimento de que compete a Câmara de Vereadores, o julgamento das contas prestadas pela Chefia do Poder Executivo Municipal, tanto as relativas ao exercício financeiro⁶, prestadas anualmente, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas (Neste sentido: TSE, AgRg no REspe nº 33.747/BA de 27/10/2008, Rel. Min. Arnaldo Versiani).

Porém, a controvérsia antes se instalou no que se refere à competência para o julgamento das contas de gestão ou de ordenação de despesas. José Jairo Gomes, estabelece que a Constituição Federal

6. Exercício financeiro é assim o recorte das operações financeiras dos entes públicos (arrecadação e despesas empenhadas), em delimitado período de tempo, constando no glossário do Senado Federal que ele corresponde ao “período anual em que deve vigorar ou ser executada a Lei Orçamentária Anual”, coincidindo, no Brasil, com o ano civil (de 1º de janeiro a 31 de dezembro) (Brasil, Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/exercicio-financeiro>).

outorgou importantes funções aos Tribunais de Contas, destacando a de consulta e julgamento. Para tal autor (2010, p. 170), a função consultiva, inscrita no art. 71, inciso I, da Constituição Federal diz respeito à competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, através da elaboração de parecer prévio que deverá ser remetido ao julgamento pelo Legislativo, conforme, aliás, prescreve o art. 49, IX, da Constituição Federal.

José Jairo Gomes adere, portanto, à corrente que apregoa como critério definidor de competência, a natureza jurídica das contas prestadas, independente do *status* de quem as apresenta, pois, neste caso (contas concernentes ao exercício financeiro) o julgamento “envolve questões atinentes à execução do orçamento votado e aprovado no Parlamento; importa averiguar se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos” (2010, p. 170).

Por outro lado, na hipótese do Parlamento aprovar as contas com opinião desfavorável do Tribunal de Contas, o autor admite que não se configurará inelegibilidade, característica da sanção político-jurídica do administrador público, o que não o liberta das despesas tidas por irregular, prevalecendo, neste ponto específico, o parecer do Tribunal de Contas (Gomes, 2010, p. 171).

Deveras, porquanto as contas de gestão, conexas à administração de bens, dinheiros ou valores públicos, são julgadas tecnicamente pelo Tribunal de Contas, cuja decisão terá eficácia de título executivo, se for imputado débito ou aplicada multa, nos termos do art. 71, II e § 3º, da Constituição Federal de 1988. Nas palavras de José Jairo Gomes (2010, p. 172):

Pode, pois, ser executada diretamente perante o Poder Judiciário, sendo desnecessária a prévia instauração de processo de conhecimento. Isso ocorre mesmo quando a competência para julgamento é do Poder Legislativo e este aprove as contas prestadas pelo gestor, pois a imputação de débito é feita ao ordenador de despesas. O mesmo se dá com a ação de improbidade administrativa, que não fica inviabilizada em razão de as contas anuais serem aprovadas pelo Legislativo.

Existe inclusive, recomendação para alteração do procedimento formal de apreciação dos processos pelo Tribunal de Contas, pelo qual os pareceres prévios não contenham imputação de débito e/

ou multa, com deliberações autônomas, evitando-se impasses jurídico-processuais. Essa, ao menos, tem sido a opinião de Fernando Augusto Mello Guimarães (1996, p. 10), visando garantir vigência ao comando do § 3º, do art. 71, da Carta Política:

Recomendamos a mudança de procedimento formal, embora possamos afirmar que, mesmo que tenham sido incluídas tais imputações juntamente com parecer prévio, a sua posterior rejeição pelo Poder Legislativo, não possui atributo e eficácia de derrogar o ato deliberativo que – como visto – insere-se na competência exclusiva da Corte de Contas.

A segunda função do Tribunal de Contas, prevista no inciso II, do art. 71, da Constituição Federal, consiste em “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Aduz o autor que não cuida de analisar a responsabilidade política, mas perscrutar a responsabilidade do ordenador de despesas, eminentemente técnica, na gestão dos recursos do Estado. Privilegiando a característica das contas, e não a qualidade do responsável⁷, continua no sentido de atribuir ao Tribunal de Contas a competência de julgá-las, e não apenas emitir parecer prévio (Gomes, 2010, p. 171).⁸ Em suas palavras,

7. Esta, aliás, é a opinião de Edson de Resende Castro (2010, p. 181-2): “A questão se complica quando, no município, se verifica que o Prefeito cumula as funções de agente político (ordenador do orçamento) com as de administrador da receita, ordenando despesas e assinando pessoalmente notas de empenho e cheques. A doutrina é também não dissidente no sentido de que, em hipóteses tais, o Prefeito se submete ao julgamento da Câmara Municipal como agente político (gestor do orçamento) e ao julgamento direto do Tribunal de Contas como mero gestor de recursos públicos, tal como os demais administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos (art. 71, II, da Constituição Federal)”.
8. Válido lembrar, também, a lição de José Ribamar Caldas Furtado (2007, p. 68) segundo o qual “existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante o auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (Constituição Federal, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas contas de gestão,

ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico, administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos técnicos de julgamento, o que – em tese, ressalve-se! – só pode ser feito pelo Tribunal de Contas (Gomes, 2010, p. 173).

Necessário trazer a baila, outrossim, o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, capitaneado pelo Ministro Paulo Medina, o qual também compreende a dupla função da Corte de Contas à luz da tipologia das contas, ou seja, a depender da qualidade das contas apresentadas, ora seria o Parlamento responsável pelo seu julgamento, ora seria o Tribunal de Contas – assim, no caso de o Prefeito assumir a dupla função, político e administrativa, será ele submetido também a duplo julgamento, “um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas” (RO-MS nº 11.060/GO de 28/06/2002).

Essa dualidade a respeito da tipologia das contas e não da qualidade (*status*) de quem as apresentou restou parcialmente vencida junto ao Tribunal Superior Eleitoral, como exemplifica o julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 29.117/SC, de 22/09/2009, em que o Min. Arnaldo Versiani ementa que a competência para julgar as contas do prefeito é do Legislativo Municipal, o “que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas”.

O fundamento utilizado segue no sentido de abandonar a dualidade baseada na característica das contas apresentadas, pois a simples circunstância do Prefeito assumir função de gestor direto de recursos públicos ou praticar atos típicos como administrador de dinheiro, bens ou valores públicos, não desloca a competência de

prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição)”.

juízo para o Tribunal de Contas. Confira, a propósito, trecho da fundamentação despedida pelo Ministro Arnaldo Versiani:

Vislumbro até mesmo certa dificuldade de se distinguir, em cada caso, a atividade atinente a contas de gestão – que, conforme aduziu o Ministro Ayres Britto no julgamento do Recurso Especial nº 29.117, dizem respeito a três momentos típicos da realização de individualizadas despesas (empenho, liquidação e pagamento) – daquelas anuais alusivas aos resultados gerais do governo municipal (financeira, operacional, contábil, orçamentário e patrimonial), bem como à fiel execução dos programas de governo estabelecidos em leis orçamentárias. (...) Independentemente dessa questão, sempre defendi que compete à Câmara Municipal julgar as contas de Prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, aí incluídas as contas de gestão, quanto àquelas atinentes à função de ordenador de despesas.

A exceção que ainda permanece a essa regra é a do inciso VI, do art. 71, da Constituição Federal, isto é, quando se trata de aplicação de recursos advindos de convênios celebrados, hipótese em que, segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, compete ao próprio Tribunal de Contas julgar as respectivas contas do Prefeito.

O Ministro Marcelo Ribeiro registrou, a despeito da ressalva inserida no do art. 1º, 1, g, da Lei Complementar nº 64/90, que o Tribunal de Contas detém a competência para julgamento das contas de convênio do Prefeito Municipal, devendo, em relação as contas relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou a de gestor, apenas encaminhar à Câmara Municipal parecer prévio (vide o AgR no RO nº 24.184/BA, de 06/10/2010). Em outros casos, o Tribunal também decidiu que a Câmara Municipal é o órgão competente para exame das contas do Prefeito, salvo quando se tratar de celebração de convênio (Neste sentido, confira o que restou decidido no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 482-80.2012.6.01.0004/AC, de relatoria da Ministra Laurita Vaz e o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 102-62.2012.6.18.0011, de relatoria da Ministra Nancy Andrichi).

E o fundamento utilizado nestes casos tem sido a aplicação do contido no inciso VI, do art. 71, da Constituição Federal, em

semelhança a aplicação isolada do inciso II, do mesmo artigo. *Verbi gratia*, o Ministro Caputo Bastos argumentou no julgamento dos Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 24.848/BA, de 07/12/2004, que o julgamento das contas do Prefeito Municipal nesta única hipótese deveria ser levado a efeito pelo Tribunal de Contas, haja vista que os recursos repassados através do convênio pertencem à outra órbita federativa.

Entretanto, o fato de os recursos pertencerem a outro ente federativo em nada prejudica a aplicação da regra de competência fixada pelo constituinte de 1988, pois, conforme já foi dito, independentemente do julgamento pelo Poder Legislativo, poderá o Tribunal de Contas competente para a apreciação das contas, condenar o responsável a devolução da quantia quando comprovado o desvio, nos termos do que o inciso VIII e § 3º do artigo 71, da Constituição Federal.⁹

Portanto, o fato determinante para fixação de competência de julgamento das contas prestadas por um Chefe de Poder, seja Presidente da República, sejam Governadores e Prefeitos, está atrelado ao *status* ostentado, o mandato representativo exercido. Exemplificadamente, estaria a se admitir que representantes eleitos pelo povo, com aprovação de maioria do eleitorado, sejam condenados por mero órgão auxiliar, com consequência grave de inelegibilidade, e não pelos respectivos membros do corpo legislativo escolhidos por eleição direta.

4. O quase definido entendimento do Supremo Tribunal Federal

Embora a assim chamada “Lei Ficha Limpa” tenha objetivado elucidar a distinção no que se refere à dualidade de atribuições do Tribunal de Contas, interpretando a Constituição, compete ao Supremo Tribunal Federal a última palavra sobre o alcance do inciso II, do art. 71, da Constituição Federal, em relação aos detentores de mandato eletivo que ocupem a cadeira de Chefe do Poder Executivo, que estabelece:

9. No convênio se operacionaliza transferência voluntária de recursos, em cooperação e assistência financeira, conforme dicção do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, mediante assunção de deveres, “regulando-se a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público” (Justen Filho, 2012, p. 668).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – [...] II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O Supremo Tribunal Federal, então, entendendo que “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas”, concluiu que, dentre outras normas de observância compulsória pelos Estados-membros, incluem-se as atinentes às competências institucionais do Tribunal de Contas da União (ADIMC nº 892-RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 7/11/97, ADI-MC nº 1.117-DF, Min. Maurício Corrêa, DJ 07/11/2003, ADI nº 397-SP, Rel. Min. Eros Grau, DJ 09/12/2005). Neste sentido, confira a recente decisão proferida na Medida Cautelar na Reclamação 14.286/DF de 21/08/2012, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

É que, no caso ora em exame, trata-se de hipótese que deve ser interpretada, no que concerne aos Chefes do Poder Executivo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, em consonância com quanto dispõe os art. 71, inciso I, 75, *caput*, e 31 e seus parágrafos 1º e 2º, todos da Carta Política.

Para o Ministro Celso de Mello, conforme já havia decidido, aliás, em 15 de junho de 2012, nos autos de Reclamação nº 13.960, os dispositivos constitucionais invocados permitem definir, como órgão competente para julgar as contas do Presidente da República, e por simetria, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, o Poder Legislativo, “a quem foi deferida a atribuição de efetuar, com o auxílio opinativo do Tribunal de Contas correspondente, o controle externo em matéria financeira e orçamentária”.

Assim, seguindo essa interpretação, as contas públicas apresentadas pelo Chefe do Executivo sofrem julgamento, definitivo, da instituição que possui o dever de exercer amplo controle externo da legalidade dos gastos públicos de responsabilidade direta do Presidente, Governadores e Prefeitos, com intervenção *ad coadjuvandum* da

Corte de Contas, porque conforme afirmou o Ministro Celso de Mello,

a apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo – que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional. (STF, 2012).

Em outras palavras, não jungindo o julgamento ao critério que privilegia a espécie das contas apresentadas, o decano da Corte Constitucional afiança que a competência inscrita no art. 71, II, da Carta da República, não permite a atuação exclusiva do Tribunal de Contas no caso de serem elas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, incidindo, nesta hipótese, a norma especial consubstanciada no inciso I, do mesmo artigo.

Existe uma dualidade de “regimes jurídicos a que os agentes públicos estão sujeitos no procedimento de prestação e julgamento de suas contas” (Reclamação nº 13.960, de 15/07/2012), na qual é colocada em destaque a condição político-administrativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que, em nosso sistema de direito constitucional positivo, somente pode apreciar e julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, Governadores e aos Prefeitos, o Poder Legislativo, com auxílio técnico-jurídico do Tribunal de Contas, a quem compete o controle externo pertinente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades administrativas.

Outro precedente que merece destaque, o Recurso Extraordinário nº 132.747/DF, restou ementado pelo Ministro Marco Aurélio de Mello, da seguinte forma:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - FUNDAMENTO LEGAL E CONSTITUCIONAL. [...] INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa

- inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988. Autos conclusos para confecção do acórdão em 9 de novembro de 1995.

No caso em comento, o Tribunal de Contas havia julgado contratos negociais celebrados isoladamente e de modo nominado pelo Chefe do Poder Executivo. Na conclusão do Ministro Marco Aurélio de Mello, existe notável dualidade, verdadeira existência de tratamento diferenciado para o Presidente, Governadores e Prefeitos, traduzida com clareza pelos incisos I e II, do art. 71, o que encontra ressonância na regra inscrita no inciso IX, do art. 49, da Constituição de 1988, de acordo com a qual compete, privativamente, ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas e apreciar os relatórios da execução do plano de governo. Rebatendo a afirmação constante de que o conteúdo da Seção da Constituição que trata do controle contábil nos âmbitos Estadual e Municipal sobre temperamento, ante a expressão “no que couber”, do art. 75, o Ministro discorre que

a ausência de incompatibilidade da divisão de competências, tendo em vista a origem das contas, salta os olhos. O Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos igualam-se no que se mostram merecedores do status de Chefes de Poder. A amplitude maior ou menor das respectivas áreas de atuação não é de molde ao agasalho de qualquer distinção quanto ao Órgão competente para julgar as contas que devem prestar, sendo certa a existência de Poderes Legislativos específicos. A dualidade de tratamento, considerados os Chefes dos Poderes Executivos e os administradores em geral, a par de atender a aspecto prático, evitando a sobrecarga do Legislativo, observa a importância política dos cargos ocupados, jungindo o exercício de crivo em relação às contas dos Chefes dos Executivos Federal, Estaduais e Municipais à atuação não de simples órgão administrativo auxiliar, mas de outro Poder – o Legislativo (STF, 1992).

Denota-se, nessa quadra de cognição, aliás, que a própria Constituição Federal expressamente dispôs sobre a competência de fiscalização do Município para a Câmara de Vereadores, em seu art. 31, ao prescrever que “a fiscalização do município será exercida

pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

A atividade de mero auxiliar não pode ser transmutada em decisória, pelo que o pronunciamento do Tribunal de Contas, necessariamente, deverá ser analisado pelos membros do Legislativo. Caso não exista pronunciamento da Câmara Municipal, favorável ou contrário, a peça ofertada pelo Tribunal de Contas permanece com os “contornos que lhes são próprios, ou seja, com o valor que lhe é atribuído pela Constituição Federal, de pronunciamento opinativo prévio, a instruir processo perante a Câmara” (STF, 1992).

Neste mesmo julgamento, o Ministro Carlos Velloso, vencido pelos demais integrantes do Supremo Tribunal Federal, talvez tenha revelado a real motivação do entendimento que até então era sustentado sobre o contido no inciso II, do art. 71, quanto à aplicabilidade aos Prefeitos Municipais:

Senhor Presidente, V. Exa. Tem se reunido, patrioticamente, nesta Casa, com os chefes do Poder Legislativo, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o Sr. Ministro da Justiça e o Procurador-Geral da República, buscando encontrar forma de combate eficaz da corrupção administrativa, essa desgraça que infelicitava a Nação. Penso, Senhor Presidente, que, se emprestarmos interpretação liberal e liberalizante a dispositivos que, na Constituição, visam a defesa dos dinheiros, bens e valores públicos, está-se anulando muito do que se pretende fazer contra a corrupção que lavra, infelizmente, na Administração Pública, principalmente nas milhares de administrações municipais desse país (STF, 1992).

Ressalta-se que o atual entendimento sufragado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que “a despeito da ressalva final constante da nova redação do art. 1º, inc. I, g, da Lei Complementar nº 64/90, a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou a de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal” (veja-se o REspe nº 33.747 e AgR-REspe nº 3.964.781, ambos de relatoria do Ministro Arnaldo Versiani), o que, a princípio, confirmaria o entendimento que predominou na jurisprudência do Excelso Pretório.

Ocorre, porém, que a mesma corrente jurisprudencial entende que convênios firmados pelo Chefe do Poder Executivo são distintos dos denominados atos de caráter negocial (contas de gestão), conforme se vê em recente decisão proferida, assim ementada:

REGISTRO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. ÓRGÃO COMPETENTE. 1. *Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.* 2. A ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, introduzida pela Lei Complementar n. 135/2010 - de que se aplica o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição -, não alcança os chefes do Poder Executivo. 3. *Os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal). Recurso ordinário não provido (RO nº 75.179/TO de 08/09/2010, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani).*

A então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha afirmou, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 417.602/CE de 28/02/2011, que “à exceção de contas relativas a convênios, a desaprovação das contas de prefeito pelo Tribunal de Contas não atrai a incidência da inelegibilidade do art. 1º, inc. I, g, da Lei Complementar nº 64/90, mesmo após a vigência da Lei Complementar nº 135/2010”.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal o Ministro Luiz Fux, em decisão proferida em Medida Cautelar em Reclamação nº 13.943/AL, de 29/06/2012, externou manifestação em sentido contrário ao entendimento que tem prevalecido no Tribunal Superior Eleitoral, de que convênios são qualificados como contas de gestão/ordenador de despesas.

Sucedo que o que se está a debater nos autos desta Reclamação é algo distinto e que este Supremo Tribunal Federal ainda não enfrentou. Trata-se de saber se, mesmo nos casos em que o Prefeito atue como

ordenador de despesas (contas de gestão), como é o caso dos autos ¹⁰, a Corte de Contas deve apenas emitir parecer prévio, incumbindo a apreciação destas contas às Câmaras Municipais, ou, por outro lado, compete à própria Corte de Contas proceder a apreciação definitiva das contas do chefe do Poder Executivo Municipal.

De fato, resta pendente no Supremo Tribunal Federal o julgamento do Recurso Extraordinário nº 729.744, *leading case* com repercussão geral reconhecida pelo Plenário, registrado sob o nº 157 – Competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Prefeito, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. De acordo com o sítio eletrônico mantido pelo Tribunal, a Procuradoria Geral da República sustenta que o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas, sobre as contas que devem ser prestadas anualmente pelo Alcaide, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, ou seja, caso não haja pronunciamento do Legislativo ou, se houver, e não for atingido o quórum qualificado, “deverá prevalecer o parecer do Tribunal de Contas, em homenagem ao dever fundamental de prestação de contas e à isenção dos critérios técnico-administrativos exclusivamente objetivos utilizados pelo órgão de controle externo, que não devem sucumbir a critérios meramente políticos”. Outros pronunciamentos realizados sobre o tema foram ventilados monocraticamente nas Reclamações nº 10.680, 11.484 e 11.479. Nas três reclamações, os Relatores Ministro Carlos Ayres Britto, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, respectivamente, negaram seguimento à pretensão por ausência de identidade entre os fundamentos do ato que se atacava com as ações diretas invocadas pelos reclamantes, ressaltando que

10. De acordo com o relatório da mencionada decisão monocrática, os acórdãos proferidos pelo TCU tiveram origem em processo de Tomadas de Contas Especial que examinava a regularidade da aplicação de recursos repassados ao Município de Igaci/AL, previstos no subconvênio firmado entre o Governo do Estado de Alagoas e o aludido Município. Consta, ainda, que: “o Ministério da Saúde e o Fundo Nacional de Saúde firmaram Convênio com a Secretaria de Saúde do Estado de Alagoas, objetivando a aquisição de equipamentos para a implementação das Unidades de Programa Saúde da Família (PSF). Com vistas a operar melhor execução do aludido programa federal, firmou-se subconvênio entre o Estado de Alagoas e o Município de Igaci/AL, cujo objeto consistia no repasse de verbas à municipalidade para implementação e custeio do Programa Saúde da Família (PSF).

o Pleno do Tribunal não firmou entendimento acerca da matéria a legitimar o manejo da ação reclamationária.

No paradigma registrado sob o nº 597.362/BA, de Relatoria do Ministro Eros Grau, sendo redatora do acórdão a Ministra Cármen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal, por mais uma vez, postergou o exame de mérito da matéria.

Inicialmente, o Ministro Eros Grau externou o entendimento de que o art. 31, da Constituição do Brasil, atribui ao Poder Legislativo Municipal, com o auxílio das Cortes de Contas Estaduais ou dos Municípios, onde houver, o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito. Destacou que o silêncio da Câmara Municipal não significa manifestação tácita de vontade em qualquer sentido, de modo que, o parecer prévio do Tribunal de Contas não surtirá efeito em relação às contas fiscalizadas. Para ele, não se extrai da Constituição Federal uma norma que determine à Câmara de Vereadores a manifestação em prazo determinado acerca do parecer opinativo do Tribunal de Contas, em qualquer hipótese.

Depois do pedido de vista, o Ministro Dias Toffoli proferiu voto em sentido contrário, alertando que a interpretação conjugada do *caput* do art. 31 e seu parágrafo segundo, não deixa dúvida que “o parecer prévio passa a produzir efeitos, desde que editado e apenas deixará de prevalecer se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros” (STF, 2011, p. 3). Conclui que, prevalecendo a tese capitaneada pelo Relator, o parecer do Tribunal de Contas, enquanto não aprovado, será um “nada jurídico”, abrindo margem para toda sorte de ingerência política sobre a composição da Câmara de Vereadores em dada circunstância.¹¹

Após a Ministra Cármen Lúcia ter anunciado estar inclinada a acompanhar o voto divergente, interviram, em defesa de precedentes

11. Segundo o Ministro Dias Toffoli “Somos juízes e temos de levar em consideração o mundo real. E é nesse mundo real que se observam situações em torno da inércia quanto ao exame do parecer prévio que em nada contribuem para melhoria e moralização dos costumes políticos. A observação empírica permite afirmar que há negligência, por parte de alguns vereadores, na apreciação desses pareceres, fato que apenas colabora para o descrédito da população no Poder Legislativo e, o que é ainda pior, no próprio regime democrático como um todo” (STF, 2013, p. 3).

anteriores, os Ministros Cezar Peluso, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

O Ministro Cezar Peluso lembrou que no Recurso Extraordinário nº 132.747, o Plenário entendeu que o Parecer do Tribunal de Contas não é conclusivo, mas é conclusiva a votação da Câmara de Vereadores: “A Constituição deu ao parecer uma situação de privilégio ao estabelecer um caso de deliberação minoritária: basta um terço dos votos da Câmara para confirmar o parecer, sendo necessário dois terços para rejeitá-lo. (...) Tenho por certo, por conseguinte, que a decisão definitiva cabe à Câmara, como, aliás, seria natural” (STF, 1992). Acrescentou que a legitimidade ou a competência para o julgamento é estabelecida pelo *caput*, enquanto que a do parágrafo segundo deve ser interpretada de acordo com este, pois trata-se de mera regra de votação. O Ministro Celso de Mello asseverou que a Constituição, em tema de controle externo, elegeu, nos três níveis políticos da Federação, o Poder Legislativo como competente para apreciar, julgar as contas, de modo que, resta defeso ao Poder Judiciário, “atribuir ao parecer prévio do Tribunal de Contas uma consequência que só se mostra compatível com expressa deliberação parlamentar emanada da Câmara de Vereadores, único órgão constitucionalmente competente para apreciar as contas municipais”. Lembrou que o Tribunal Superior Eleitoral, em relação às contas anuais referentes ao exercício financeiro e das contas de gestão relativas à função de ordenador de despesas, pacificou entendimento, segundo o qual, compete ao Legislativo Municipal, o respectivo julgamento. Gilmar Mendes, em seguida, destacou a questão da autonomia municipal. Por definição constitucional, o Tribunal de Contas Estadual atua, mediante empréstimo, na esfera Municipal. Então, prevalecendo o entendimento proposto pelo Ministro Dias Toffoli, um órgão estadual estaria intervindo, decisivamente, na esfera municipal, isto é, haveria “uma intrusão exegética na autonomia dos municípios”.

Ao final, em decorrência da perda superveniente do interesse de agir, a Ministra Cármen Lúcia julgou prejudicado o recurso, o que foi acompanhada dos demais Ministros, mantendo, apesar disso, o reconhecimento da repercussão geral da matéria, permitindo, assim, seu posterior enfrentamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Vê-se, pois, que a questão é controvertida na jurisprudência, não havendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado categoricamente acerca da aplicação do inciso VI, do art. 71, da Constituição Federal.

Não obstante, a interpretação deste dispositivo constitucional, semelhante ao que se tem decidido em relação ao inciso II, deve observar a conjugação dos artigos 71, inciso I, 75, *caput*, e 31 e seus parágrafos 1º e 2º, todos da Carta da República, de modo que os valores transferidos entre os Entes-federados mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento semelhante, geridos pelo Chefe do Poder Executivo, são julgados exclusivamente pelo Poder Legislativo, com o auxílio técnico-jurídico dos Tribunais de Contas.

Como já se afirmou anteriormente, o sistema constitucional brasileiro admite dualidade em relação ao julgamento de contas públicas, caracterizada pelo *status* daqueles que as apresentou. Portanto, não há como pretender que os Tribunais de Contas sejam competentes para julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, seja sob forma de contas de governo ou de gestão, ou ainda convênios firmados, pois conforme asseverou o Ministro Marco Aurélio de Mello no Recurso Extraordinário nº 132.747/DF, “o simples ato de ordenar despesas não diminui o “status” de Chefe do Poder Executivo, por isso é que o julgamento de todas as contas prestadas pelo Prefeito Municipal só pode ser feito pelo Legislativo Municipal”. Em magistras palavras, o Ministro assegura que

(...) O Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos igualam-se no que se mostram merecedores do ‘status’ de Chefes de Poder. A amplitude maior ou menor das respectivas áreas de atuação não é de molde ao agasalho de qualquer distinção quanto ao Órgão competente para julgar as contas que devem prestar, sendo certa a existência de Poderes Legislativos específicos. A dualidade de tratamento, considerados os Chefes dos Poderes Executivos e os administradores em geral, a par de atender a aspecto prático, evitando a sobrecarga do Legislativo, observa a importância política dos cargos ocupados, jungindo o exercício do crivo em relação às contas dos Chefes dos Executivos Federal, Estaduais e Municipais à atuação não de simples órgão administrativo, mas de outro Poder – o Legislativo.

Deste modo, ainda que não se entenda que os convênios são qualificados como atos de caráter negocial (contas de gestão), em que o Chefe do Poder Executivo atua como ordenador de despesas, leva-se em consideração o disposto no art. 71, I, da Constituição, que fixa a competência indelegável do Poder Legislativo para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, sejam elas contas anuais, de gestão, de convênio ou contratos.

Logo, o pronunciamento do Tribunal de Contas não tem outra natureza, finalidade ou relevância que não a de integrar o procedimento que objetiva o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores, sendo este o órgão, enquanto Poder, obviamente, que o fará na forma constitucional. Os contratos e outros atos de caráter negocial, assim como convênios, e contas anuais serão analisados pelo Tribunal de Contas com o objetivo de instruir futuro julgamento pelo Poder Legislativo.

Essa ilação encontra certa ressonância na doutrina de Eduardo Vaz Porto (2010, p. 41), que também entende ser definitiva a competência para a apreciação e julgamento das contas, “primeiramente, de acordo com o status jurídico ostentado por quem, no exercício de cargos ou funções públicas, tenha gerenciado recursos estatais”.

Segundo ele, o Poder Legislativo será competente para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo quando da análise das contas anuais de governo, mormente porque, antes disso, foi o próprio Parlamento que aprovou o orçamento público, assumindo o Tribunal de Contas, neste caso, caráter informativo, “responsável apenas pela emissão de parecer prévio, que visa a municiar de elementos técnicos a Casa Legislativa a quem compete o julgamento”. Por outro lado, no julgamento dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos o órgão competente é o Tribunal de Contas, prevalecendo em face do Chefe do Poder Executivo fatores de índole política, e aos demais aspectos técnico-jurídicos.

Adriano Soares da Costa, a seu turno, entende acertada a distinção elaborada por Antônio Carlos Mendes, acerca dos efeitos do art. 71, incisos I e II, da Constituição, afirmando que no caso do inciso I, o constituinte não outorgou poder decisório ao Tribunal de Contas, somente incumbindo-lhe a competência de deliberar sobre as contas mediante confecção de resolução, a qual, depois de encaminhada, será apreciada pelo Poder Legislativo. Assim, nesta hipótese, o

parecer do Tribunal de Contas é apenas opinativo, podendo, inclusive, ser desaprovado pelo Legislativo competente, caso em que não incidirá inelegibilidade. Sem tecer considerações ao fundamento de sua conclusão, prossegue no sentido de que o art. 71, inciso II, da Constituição confere:

Aos tribunais de contas o poder de julgar as contas dos agentes responsáveis por direitos ou bens públicos. Inexistindo outro órgão juridicamente qualificado para exercer essa competência constitucional, a deliberação da contagem de contas é verdadeira decisão, sujeitando o ordenador das despesas, de cujas contas tenham sido rejeitadas por irregularidades insanáveis, à inelegibilidade cominada potenciada (Costa, 2009, p. 167).

Por sua vez, Pedro Roberto Decomain entende que cabe ao Poder Legislativo julgar as contas prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, invocando o contido no art. 49, IX, da Constituição Federal, o qual é aplicado aos Governadores e Prefeitos, por simetria.

Para os Estados, da regra do art. 25 da Constituição, segundo a qual estes serão organizados e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, observados porém os princípios da Constituição Federal. Dentre eles, o controle pelo Poder Legislativo, das contas do Executivo. Em relação ao Distrito Federal vige a mesma regra, por força já agora do art. 32 da Constituição Federal. Da mesma forma em relação aos Municípios, os quais, de acordo com o art. 29, *caput*, da Constituição Federal, organizam-se por Leis Orgânicas próprias, as quais, contudo, devem observar os princípios traçados pela Constituição Federal, dentre eles o do controle das contas do Executivo pelo Legislativo. Aliás, no que tange às municipalidades, o inciso XI, do art. 29, da CF/88, também exige que as Leis Orgânicas dos Municípios organizem as “funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”. Finalmente, o art. 31 da Constituição é taxativo ao dizer que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo”, ao passo que o § 2º, desse mesmo artigo, afirma que “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. À Câmara incumbe, portanto, o julgamento das contas do Prefeito Municipal. (Decomain, 2004, p. 187).

É necessário lembrar que os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo (art. 71, da Constituição Federal de 1988), verdadeiro detentor do poder de exercer controle sobre o Executivo, embora os Tribunais ou Conselhos de Contas ostentem o poder de julgar as contas de outros administradores de dinheiro público, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8-MT, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em 23/04/1999, bastante elucidativa a respeito da importância do controle do Legislativo sobre o Executivo, tendo em vista:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

Por razões óbvias, a mesma fundamentação recentemente acatada pelo Tribunal Superior Eleitoral quanto aos atos de ordenação de despesas, em que o Prefeito invoca para si tal responsabilidade, vencedora no Pleno do Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser competente para o julgamento da prestação de contas, o Poder Legislativo Municipal, se aplica aos convênios celebrados e geridos pelo Chefe do Poder Executivo. E isso se dá porque também neste caso, prevalece à qualidade da pessoa que presta contas, ou seja, em todo e qualquer caso o responsável pelo julgamento de contas prestadas pelo Chefe de um Poder, somente poderá ser realizado por outro Poder legitimamente constituído pelo voto popular.¹²

12. No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio de Mello promove igual distinção entre as contas do Chefe do Poder Executivo e dos demais responsáveis por recursos públicos, consoante é possível vislumbrar no RE 132.747: “Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo

Considerações Finais

Não se pode esquecer a longa jornada histórica, social e jurídica da construção e concretização dos direitos fundamentais. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades, constitucionais e infraconstitucionais – que estão atreladas ou à exigência de fidedignidade da representação política (princípio da autenticidade eleitoral), ou ao princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral –, restringem direitos fundamentais, nomeadamente os direitos políticos, vistos como “dimensão primordial da concepção de democracia inspirada pelo ideal de autodeterminação e pela exigência moderna de liberdade” (Salgado e Borges, 2013, p. 132).

A Constituição combina, desde o parágrafo único, do artigo 1º, representação e participação direta, quando aí, se diz que todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (Silva, 2006, p. 142). A democracia é, antes de tudo, processo de “afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais”, balizada, nas palavras de José Afonso da Silva, em dois alicerces: *i*) soberania popular, em que a fonte de poder é o povo e por consequência *ii*) participação do povo no poder, direta ou indiretamente, sendo que neste último caso, “surge um princípio derivado ou secundário: o da representação” (2006, p. 369-70).

O direito a elegibilidade – garantia fornecida ao cidadão frente ao Estado – é, antes de tudo, a própria viabilização do Estado Democrático de Direito, sua razão de ser, pois todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes. Deste modo, o direito de participação do certame eleitoral assume relevância incomensurável, na medida em que o exercício de mandato representativo, conferido por meio de eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto secreto e direto, garante a dinâmica do processo democrático e da constituição do Estado de Direito (Gomes, 2010, p. 142).

da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento”. (STF, RE nº 132.747, Julgado em 17/06/1992, DJe 07/12/1995).

Ora, se assim o é, o julgamento de todas as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, de qualquer esfera federativa, por órgão que não detém representatividade popular, acabaria por vilipendiar o princípio democrático inaugurador da nova ordem constitucional brasileira, mesmo que no intuito de preservar a normalidade e legitimidade do pleito, pois conforme bem salientou Eneida Desiree Salgado e Eduardo Borges (2013, p. 134), “o compartilhamento de valores públicos, expresso no preâmbulo e no artigo 3º, revela uma moralidade objetiva que não autoriza a imposição de uma moralização subjetivada, seja pelo legislador ou pelos magistrados, em nome de preservação ou precaução”.

Mas no Estado de Direito os fins não justificam os meios.

Ficou demonstrado que a dualidade de regimes diz respeito à qualidade do prestador de contas, e não das contas propriamente ditas, isto é, o que interessa para fixação da competência de julgamento das contas públicas prestadas é o *status* daquele que as apresentou.

Assim, ao persistir a interpretação adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, mais e mais Chefes de Governo serão penalizados com inelegibilidade, mediante julgamento levado a efeito por órgão incompetente, qual seja, o Tribunal de Contas, o que, sem dúvida alguma, fere de morte o direito fundamental a elegibilidade que eles detêm.

Daí que, o julgamento escolhido pelo constituinte para esses casos, conforme acertada leitura que integrantes do Supremo Tribunal Federal vêm realizando, é político: apenas o Parlamento é capaz de julgar, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, pouco importando se atinentes ao exercício financeiro, à gestão de recursos, à ordenação de despesas, ou até mesmo, de convênios celebrados com outra unidade da Federação.

Referências

- BARBOZA, E. M. de Q. (2007). Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Democracia. In: CLÈVE, C. M. *et al.* (coord.). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARROSO, L. R. (2006). *O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-abr-26/triunfo_tardio_direito_constitucional_brasil>. Acesso em 15/12/2013.

- BOVERIO**, T. F. (2011). Os reflexos da LC n° 135/2010 no devido processo legal substancial e o controle difuso de sua constitucionalidade. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 179, jan./jun.
- BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. (1992). Recurso Extraordinário n° 132.747/DF. Relator Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 17/06/1992. DJe 07/12/1995.
- _____. (2002). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n° 11.060/GO. Relator para Acórdão Min. Paulo Medina. Julgado em: 25/06/2002. DJ 16/09/2002.
- _____. (2011). Reclamação n° 10.680/GO. Relator Min. Ayres Britto. Julgamento em 10/05/2011. DJe, 94.
- _____. (2011). Reclamação n° 11.484/CE. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 07/04/2011, DJe, 71.
- _____. (2011). Reclamação n° 11.479/CE. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 04/04/2011. DJe, 72.
- _____. (2012). Ação declaratória de constitucionalidade 29/DF, Relator Min. Luiz Fux, DJe 29/06/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em 15/05/2013. p. 350.
- _____. (2012). Medida Cautelar na Reclamação n° 14.286/DF. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em: 21/08/2012. DJe 167.
- _____. (2012). Reclamação n° 13.960/TO. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 15/06/2012, DJe 120..
- _____. (2012). Medida Cautelar na Reclamação n° 13.943/AL. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento em: 29/06/2012. DJe, 150.
- _____. (2013). Recurso Extraordinário n° 597.362/BA. Relatora para Acórdão Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 21/02/2013. DJe, 73.
- BRASIL**. Senado Federal. (2013). Exercício financeiro. *Portal de Notícias*, Brasília. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/exercicio-financeiro>>. Acesso em 11/12/2013.
- BRASIL**. Tribunal Superior Eleitoral. (2004). Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n° 24.848/BA. Relator Min. Caputo Bastos. Julgado em: 07/12/2004.
- _____. (2008). Recurso Especial Eleitoral n° 33.747/BA. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Julgado em: 18/12/2008. DJe 02/02/2009.
- _____. (2008). Recurso Especial Eleitoral n° 29.117/SC. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Julgado em: 22/09/2008. *Revista de jurisprudência do TSE*, v. 19, n. 4, p. 96.
- _____. (2010). Agravo Regimental no Recurso Ordinário n° 24.184/BA. Relator Min. Marcelo Ribeiro. Julgado em: 06/10/2010. DJe 06/10/2010.
- _____. (2012). *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 10. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação.

- BUENO, J. A. P. (1857). *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. de J. Villeneuve.
- CASTRO, E. de R. (2010). *Teoria e prática do direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- COSTA, A. S. da. (2009). *Instituições de Direito Eleitoral*. 8. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- DECOMAIN, P. R. (2004). *Elegibilidade e inelegibilidades*. 2. ed. São Paulo: Dialética.
- FURTADO, J. de R. C. (2007). Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, Brasília, n. 35, v. 109, p. 61-89, maio/ago. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054058.PDF>>. Acesso em 10/09/2013.
- GOMES, J. J. (2010). *Direito Eleitoral*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey.
- GUIMARÃES, F. A. M. (1996). *Julgamento das Contas Anuais pelo Tribunal de Contas* (aspectos controvertidos). Disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mardecoral.com.br%2Festudos%2FJulgamento%2520de%2520Contas%2520Anuais_aspectos%2520controvertidos.doc&ei=b283Uv3rKfOt4AO_6oGIAg&usq=AFQjC-NEU_zAFgPMwr-isRyWsnMBFxAChNw&bvm=bv.52164340,d.dmg>. Acesso em 14/09/2013.
- JUSTEN FILHO, M. (2012). *Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética.
- MAGALHÃES, F. C. M. (2009). *Vida pregressa e inelegibilidade no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/vida-pregressa-e-inelegibilidade-no-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em 16/09/2013.
- MENDES, G. (2009). *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva.
- PORTO, E. V. (2010). Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas: Pressupostos de incidência e aspectos Jurídicos controvertidos, à luz das alterações advindas da minirreforma eleitoral e da Lei da Ficha Limpa. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 5, n. 3, p. 135-67, set./dez. Disponível em <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v5-n3.pdf>. Acesso em 11/09/2013.
- PORTO, W. C. (2009). Irregularidades sanáveis ou insanáveis. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 223-6, jul./dez.
- SALGADO, E. D.; BORGES, E. (2013). Do legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização

- da vida pública e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte Editora Fórum, v. 13, n. 54, p. 121-48, out./dez. _____; GABARDO, E.; HACHEM, D. W. (2013). *Política para quem não quer só comida*. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/politica-para-quem-nao-quer-so-comida>>. Acesso em 14/09/2013.
- SARLET, I. W.; PAGLIARINI, A. C. (org.). (2007). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense.
- SILVA, J. A. da. (2006). *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros. p. 382.
- SUNDFELD, C. A. (2006). *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros.
- ZÍLIO, R. L. (2008). *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

Aspectos motivacionais do recrutamento político: um estudo inicial dos candidatos a deputado federal no Brasil (2010)

Bruno Bolognesi
Pedro de Medeiros

Resumo

Este artigo analisa o processo de recrutamento dos candidatos a deputado federal com ênfase na sua dimensão motivacional. A partir de dados coletados por meio de *survey* aplicado a 120 candidatos ao cargo de deputado federal nas eleições de 2010, procurou-se investigar o momento em que os indivíduos passam a se interessar por política e o momento em que passam a se dedicar integralmente à atividade política. A análise dos dados apontam a família e o movimento estudantil como locais de construção do interesse inicial pela política e os partidos como fonte de motivação para a profissionalização política.

Palavras-chave: recrutamento político; candidatos a deputado federal; socialização política; profissionalização política; motivação.

Abstract

The article analyses the recruitment process of candidates running for Deputy, and focus on the motivational dimension. Based on data from a survey applied to 120 candidates running for Deputy in 2010 Brazilian elections, the article investigates the moment in which individuals start to have interest in politics and the moment in which they decided to fully dedicate themselves to political activity. The analysis of data indicates that the family and student movements are the main source of an initial interest in politics and that the political parties are a source of motivation for political

Sobre os autores

Bruno Bolognesi é professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, pesquisador do Centro de Estudos dos Partidos Políticos Latino-americanos (CE-PLA) e do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP). E-mail: brunobolognesi@gmail.com

Pedro de Medeiros é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, doutorando em Ciência Política pela mesma universidade e professor do Centro Universitário Internacional (Uninter). E-mail: pedroleocm@gmail.com

professionalization.

Keywords: political recruitment; deputy candidates; political socialization; political professionalization; motivation.

Artigo recebido em 19 de fevereiro 2014; aceito para publicação em 2 de abril de 2014.

Introdução

A literatura que investiga processos de recrutamento político nos mais diversos contextos nacionais e organizacionais tem insistido que tais estudos não podem ser tomados como sinônimos de estudos de elite política. Evidentemente, estes temas – recrutamento político e elites políticas – estão conectados. No entanto, as pesquisas que se dedicam a um ou outro objeto possuem especificidades importantes.

As investigações voltadas para a análise das elites políticas buscam, em geral, identificar os atributos (econômicos, sociais, atitudinais, profissionais, associativos, políticos) dos indivíduos que chegam aos postos de mando em uma comunidade política qualquer. De maneira muito simplificada, podemos dizer que tais estudos pretendem atingir dois objetivos, ainda que não concomitantemente: (i) estabelecer alguma relação entre as características da estrutura social e a morfologia da elite em análise¹ e (ii) conectar os atributos dos membros de um grupo dirigente ao seu comportamento e/ou estilo político².

Estudos de recrutamento político, por sua vez, são necessariamente mais amplos, pois se preocupam com a identificação dos filtros que selecionam, de um amplo universo de potenciais participantes, aqueles poucos indivíduos que serão conduzidos aos postos de comando, constituindo assim a elite política³. Desse modo, como diz

1. A lista de referências sobre este tema é enorme. Apenas a título de exemplo, ver Giddens, 1974; Guttsman, 1965 e 1974; Putnan, 1976; Fleischer, 1981; Cayrrol e Perrinau, 1982; Charle, 1987; Birnbaum, 1994; Carlton, 1996; Alcázar, 2002; Messenberg, 2007; Marengo dos Santos e Serna, 2007; Best e Cotta, 2000; Norris e Lovenduski, 1995.
2. Também apenas a título de exemplo, ver Wright Mills, 1983; Czudnowski, 1982; Higley *et al*, 1991; Birnbaum, 1984; Rodrigues, 2002; Johnson, 1982; Carvalho, 2003; Love, 1982; Perissinotto *et al*, 2007; Power e Mochel, 2007.
3. Ver, por exemplo, Czudnowski, 1975; Prewitt, 1970; Gallagher e Marsh, 1988.

Czudnowski (1975, p. 155), enquanto os estudos das elites políticas referem-se aos ocupantes de posições políticas influentes ou aos estratos sociais de onde eles são frequentemente recrutados, os estudos de recrutamento têm como objeto os *processos sociais e políticos* por meio dos quais tais posições foram atingidas. Por essa razão, a análise do recrutamento político permite abordar dois importantes temas da ciência política, a saber⁴: (i) os processos sociais e políticos que produzem a diferenciação entre, de um lado, as elites políticas e as massas e, de outro, as elites políticas e as elites sociais⁵ e (ii) as relações possíveis entre a estrutura do processo de recrutamento, o tipo de elite daí resultante e o seu comportamento político⁶.

Ao discutir esses temas centrais da disciplina, o estudo do processo de recrutamento toca, por conseguinte, em três importantes questões teóricas. Primeiramente, ele nos permite discutir como os sistemas políticos cumprem a função de selecionar pessoas para o desempenho do “papel político” nos sistemas sociais e o seu grau de responsividade e legitimidade perante os governados; segundo, ajuda a caracterizar quão permeável é um dado sistema político a demandas que lhe são exteriores e, conseqüentemente, quão “aberto” ou “fechado”, quão “autoritário” ou “liberal” seria ele; por fim, a análise do recrutamento político só pode ser operacionalizada

Prewitt entende o processo de recrutamento político a partir da metáfora da “caixa chinesa”: “A caixa chinesa sugere uma abordagem no estudo do processo de seleção de líderes políticos. Há um processo gradual e contínuo de seleção e eliminação que afunila toda uma população até os poucos que de fato ocuparão um cargo. Toda comunidade política tem um número comparativamente alto de cidadãos que preenchem as exigências legais mínimas para o exercício de cargos públicos. Desses cidadãos saem algumas pessoas que estão atentas aos problemas políticos - o público politicamente atento. Desse público vem outro grupo menor, que é politicamente ativo. E desse grupo vem um número ainda menor de cidadãos que são de fato recrutados para os canais que conduzem aos cargos públicos. Desses são escolhidos os candidatos e dos candidatos são escolhidos os poucos que ocuparão cargos” (Prewitt, 1970, p. 7).

4. As considerações a partir deste ponto estão amplamente baseadas em Czudnowski, 1975.
5. Talvez o exemplo mais paradigmático desses estudos continue sendo os trabalhos clássicos de Gaetano Mosca, 1939; Vilfredo Pareto, 1935; e Robert Michels, 1982.
6. Esse tema é particularmente importante para os estudos de seleção de candidatos nos partidos políticos. Ver, por exemplo, Hopkin, 2001; Hazan e Rahat, 2001; 2007 e 2010; LeDuc, 2001; Freidenberg, 2003; Lundell, 2004; Brancati, 2008; Rahat, Hazan e Katz, 2008; Teixeira e Freire, 2011; Carrol e Nalepa, 2012.

se conjugar variáveis “estruturais” (posições e recursos sociais), “institucionais” (estrutura de oportunidades do sistema político) e “individuais” (cálculos e motivações dos agentes), permitindo assim a articulação (e não a contraposição) entre as dimensões macro e micro na pesquisa.

Este último ponto interessa-nos particularmente porque confere lugar de destaque às dimensões motivacionais do recrutamento político, normalmente desprezadas nesse tipo de estudo. É inegável que a posse de determinados recursos sociais confere a alguns indivíduos vantagens que aumentam significativamente as suas chances de sucesso político (Marvick, 1968; Gallagher, 1980; Perissinotto; Bolognesi, 2010). É inegável também que a estrutura de oportunidades, delimitada por regras formais (idade mínima para ser candidato, organização do sistema eleitoral e partidário, etc.) e informais (relações de parentesco, prestígio da profissão política, capital social, disposições valorativas dos selecionadores nas organizações políticas), define uma variedade de “portas de entrada” na vida política que afetam a probabilidade de acesso aos cargos de mando no sistema político (Norris, 1997; Siavelis, 2005; Siavelis; Morgenstern, 2009). No entanto, não é menos verdade que o processo de recrutamento político contém inevitavelmente uma dimensão “motivacional”. Não basta que um dado indivíduo seja portador de recursos que favoreçam sua entrada na vida política, nem que a ele se apresentem oportunidades de acesso ao sistema. É preciso ainda que este mesmo indivíduo *queira* participar da atividade política⁷.

O tema do papel da motivação individual no processo de recrutamento toca inevitavelmente no complexo problema da socialização política dos agentes. No entanto, a socialização política descreve um processo muito mais amplo, que se refere à variada gama de experiências familiares, escolares, associativas e profissionais que modelam as predisposições políticas desde a primeira infância até

7. Reiteramos que essas são condições complementares da análise do recrutamento. Assim como ter recursos e oportunidades não garante a um indivíduo a motivação para engajar-se politicamente, ter apenas a motivação, sem recursos ou acesso a oportunidades, é insuficiente para a entrada na vida política. Para usar a terminologia de Pippa Norris, neste artigo analisamos o processo de recrutamento pelo lado da *oferta*, focalizando especificamente as motivações que conduziram os entrevistados para a atividade política. Ver Norris, 1997, p. 158-159.

as experiências da vida adulta⁸. Portanto, pesquisas de socialização política podem tocar numa infinidade de problemas que transcendem em muito o circunscrito problema da decisão por engajar-se na vida política. O nosso estudo é bem menos abrangente, pois se dedica apenas à análise do momento específico em que determinados indivíduos decidem se tornar politicamente ativos, isto é, o momento representado pelas colunas 2 e 3 no Quadro I a seguir⁹.

Quadro I: Caminhos do recrutamento



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Prewitt (1970)

Ainda que menos abrangente do que um estudo amplo sobre socialização política, a análise do momento de transição para o estrato dos politicamente ativos nos permite discutir três aspectos importantes do processo de recrutamento político, pontos esses a serem tratados ao longo deste artigo.

Em primeiro lugar, como se pode ver no quadro, há três entradas para o estrato dos “politicamente ativos”: ser “politicamente socializado” e decidir entrar na política depois de um longo processo de maturação produzida por experiências recorrentes de socialização política; ser “politicamente mobilizado” e optar por se tornar politicamente ativo por meio de uma decisão repentina que tem muito mais a ver com questões conjunturais do que com fatores de socialização; por fim, a entrada “lateral”, isto é, entrar no grupo

8. O conceito de socialização política e suas origens são amplamente discutidos em Dawson e Prewitt, 1969. Ver também Hyman, 1959; Almond e Verba, 1963; Prewitt, 1970; Czudnowski, 1975; Putnan, 1976 e 1996; Searing, Wright e Rabinowitz, 1976; Almond, 1980; Searing, 1987; Pateman, 1992; Westholm e Niemi, 1992; Sears e Funk, 1999; Jennings, 2000. Uma discussão sobre socialização política aplicada a casos brasileiros pode ser encontrada em Fuks, 2011 e 2012.
9. A análise do momento seguinte, isto é, da passagem do estrato dos “politicamente ativos” para a condição de “candidato” foi feita em Veiga e Perissinotto, 2011.

dos politicamente ativos como resultado de ocupação prévia de um cargo público estratégico. Neste artigo procuraremos revelar como se distribuem os nossos entrevistados entre essas diversas entradas.

Em segundo lugar, o estudo do tema em questão permite-nos discutir o problema do “recrutamento inicial” em direção à profissionalização política (Czudnowski, 1975, p. 160-8). Segundo este autor, o recrutamento inicial caracteriza-se por dois momentos distintos, a saber: a passagem da participação política ocasional à contínua e a passagem da dedicação parcial à dedicação integral. O nosso questionário, como veremos, permite-nos discutir tanto as origens do interesse por política dos nossos entrevistados, como as razões que os levam a decidir (ou não) pela participação integral na vida política.

Por fim, o nosso objeto de pesquisa permite identificar (mas não analisar) as instituições de socialização em que o interesse pela política foi gestado. Essas instituições são importantes para que o indivíduo dê o primeiro passo para participar da vida política. Como veremos, uma vez dado esse primeiro passo, o indivíduo tende a se tornar mais atuante e a se engajar em “posições de aprendizagem” política (Prewitt, 1970) especialmente dentro dos partidos políticos, o que, por sua vez, tende a conduzir o indivíduo em direção à dedicação integral e à profissionalização política.

Os nossos dados foram coletados a partir de um *survey* aplicado a 120 candidatos ao cargo de deputado federal nas eleições de 2010, dos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB) e (Democratas) DEM¹⁰. Foram entrevistados 30 candidatos de cada partido, proporcionalmente

10. Esses são os partidos que a literatura política brasileira aponta como os maiores partidos do país. A escolha destes partidos se deu, além deste critério, pelo fato de que são estas as organizações que mais lançam candidatos aos pleitos legislativos nacionais. Além disso, esses quatro partidos representam posições distintas no espectro ideológico, o PT mais à esquerda, PMDB e PSDB ao centro e DEM à direita (Tarouco, 2008; Zucco Jr., 2009; Dias; Menezes; Ferreira, 2012). Essa distribuição pode ser encontrada seja qual for o aporte metodológico para tal classificação. Do ponto de vista comportamental, programático ou eleitoral, esta distribuição coincide com baixa variação nas distâncias entre os partidos.

distribuídos pelos estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Pará¹¹.

É importante fazer duas observações quanto aos limites dos nossos dados. Primeiramente, o questionário utilizado não foi desenhado inicialmente para investigar as motivações dos candidatos no que diz respeito à sua inserção na vida política e o local de socialização política inicial dos entrevistados. As poucas perguntas voltadas para esses problemas compõem uma pequena parte do questionário. Em segundo lugar, os dados obtidos não permitem qualquer generalização para o universo total de candidatos a deputado federal nas eleições de 2010, visto que a amostra da pesquisa não representa parâmetros populacionais e tampouco engloba todos os partidos que disputaram as eleições. Contudo, o ‘n’ mínimo de trinta¹² questionários aplicados aos candidatos nos permite comparações entre os partidos aqui analisados.

A pergunta a ser respondida neste artigo pode ser formulada em duas etapas, que constituem as duas seções deste artigo: (i) em que momento de suas vidas¹³ e por que razão os entrevistados começam a se interessar por política? e (ii) em que momento de suas vidas e por que razão os indivíduos decidem se dedicar integralmente a vida política. As respostas a essas perguntas serão analisadas levando-se em consideração o conjunto dos respondentes (n=120) e a sua divi-

11. O presente texto é fruto de uma pesquisa promovida pelas instituições envolvidas no Programa Nacional de Cooperação Acadêmica - PROCAD, sob o Projeto *Composição e recomposição de grupos dirigentes no Nordeste e no Sul do Brasil: uma abordagem comparativa e interdisciplinar*, coordenado pelo Prof. Adriano Codato (UFPR). A coleta dos dados seria impossível sem a participação também das seguintes pessoas e instituições: Prof. Emerson Cervi (PPGCP-UFPR) e Sandra Avi dos Santos (PPGCP-UFPR), Profa. Maria do Socorro Braga, Ivan Ervolino e Bruno Bolognesi (PPGPol-UFSCar), Prof. Flávio Heinz (PPGH-PUC/RS), Prof. Wilson de Oliveira e Prof. Ernesto Seidl (PPGS-UFS) e Profa. Luzia Álvares (PPGCP-UFPA). Os autores agradecem à Jaqueline Borges, graduanda do curso de Ciências Sociais da UFPR e bolsista de Iniciação Científica CNPq/PIBIC, pela revisão do banco.
12. Ver Barbetta (2007, p. 168): amostras com ‘n’ superior a 30 casos permitem tomá-las como distribuição normal e passível de comparação entre as proporções de grupos específicos, como no caso dos quatro partidos políticos analisados neste artigo.
13. O leitor perceberá ao longo do artigo que, ao responderem sobre o “momento” em que surgiu o interesse por política, os entrevistados revelaram na verdade a instituição em que esse momento se deu.

são a partir de outras variáveis, notadamente os partidos políticos, o curso universitário e a ocupação dos respondentes.

O interesse por política: quando e por quê?

O momento decisivo em que um determinado indivíduo é chamado a exercer funções no campo político pressupõe a existência prévia de certo interesse por política. Mesmo que se trate de alguém que não tenha sido submetido a processos de “socialização política direta” (Dawson; Prewitt, 1969, p. 64), parece pouco plausível supor que ele possa ser mobilizado para a política sem que algum interesse por essa área tenha sido cultivado ao longo dos anos. Por essa razão, perguntamos aos candidatos a deputado federal por nós entrevistados em que momento esse interesse surgiu de forma perceptível. As respostas podem ser vistas na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Momento em que surge o interesse por política

	<i>n</i>	%
Na vida familiar, pois em casa sempre se discutiu política	39	32,5
Durante o segundo grau escolar, no movimento estudantil	14	11,7
Durante a faculdade, no movimento estudantil	15	12,5
No meu local de trabalho	15	12,5
No sindicato	12	10,0
Por influência de amigos	23	19,2
Outros	2	1,7
Total	120	100,0

Fonte: Survey PROCAD: ‘Como se faz um deputado: a seleção de candidatos para deputado federal nas eleições de 2010’ (UFPR-UFS-PUC/RS-UFSCar)

A despeito da diversidade revelada pela tabela, os dados indicam o predomínio de duas instituições. Em primeiro lugar, a vida familiar é identificada como a fonte em que o interesse por política foi alimentado pela maioria dos nossos entrevistados. A família funciona, segundo os nossos respondentes, como local de discussão política.

Em segundo lugar, a escola e, mais especificamente, o movimento estudantil. Juntos, aqueles que disseram que a experiência na militância estudantil, universitária ou secundária, foi o lugar onde o interesse por política surgiu somam 24,2% dos nossos respondentes. Há nesse ponto, porém, algo mais interessante. Quando cruzamos

o curso superior do respondente (Direito e outros cursos) com a questão acima, esse cruzamento se revelou significativo ($\text{sig}=0,017$ e coeficiente de contingência de $0,17$). Mais do que isso, os resíduos padronizados revelam que há forte relação entre as categorias “curso de Direito” e “interessar-se por política durante a faculdade, no movimento estudantil” (o valor dos resíduos é de $2,5$ positivos¹⁴). Ou seja, para essa resposta específica, o curso de Direito destaca-se como local de socialização política quando comparado aos demais cursos.

Em terceiro lugar temos a presença da “influência de amigos”, uma forma de produção de interesse por política muito menos estruturada do que as duas anteriores. Por fim, o local de trabalho e o sindicato aparecem também com percentuais significativos entre os nossos respondentes. Grupos de amigos, companheiros de trabalho ou de luta sindical são reconhecidos como fundamentais enquanto local de socialização política. Os *peers groups* e “grupos secundários”, como são designados pela literatura, tendem a ser muito importantes em sociedades menos tradicionais, em que a família perde, a partir de uma determinada idade, o papel de destaque na socialização dos indivíduos¹⁵.

Na verdade, é importante observar que, de acordo com os nossos dados, retirando a família como fonte de socialização política, todas as demais instituições (compondo quase 66% de nossas respostas)

14. É importante lembrar que o limite inferior e superior para a análise de resíduos padronizados está entre $-1,96$ e $1,96$ para um nível de significância de 5% (Pereira, 2004).

15. *Peer groups* são “uma forma de grupo primário composto por membros que partilham um status relativamente igual e vínculos estreitos”. Grupos secundários são grupos em que “o que mais contribui para o estabelecimento de vínculos entre os seus membros é a criação de algum tipo de produto social, algo produzido como resultado de uma ação conjunta. As relações são mais formais e os seus membros trabalham juntos para atingir algum outro objetivo social. As relações pessoais não são o valor crucial que seus membros derivam da participação no grupo”. Dawson e Prewitt, 1970, p. 105 e 127. Sindicatos seriam, a princípio, um tipo de grupo secundário, em que as interações entre os membros são mais formais, menos pessoais e afetivas. No entanto, dependendo das bases da associação, acreditamos que sindicatos podem ser também pensados como grupos de interação primária, baseados em vínculos afetivos e pessoais construídos a partir de uma comunidade ideológica. Sobre a importância dos *peers groups* nas sociedades contemporâneas, ver também Riesman *et al*, 1961, p. 66-82.

podem ser caracterizadas como *peer groups* e grupos secundários. Isso é fundamental, pois o papel desses grupos não é tão somente complementar a família com espaço de socialização política, mas principalmente permitir ajustes nas crenças e valores aprendidos durante a infância frente às exigências do mundo político real e, por conseguinte, preparar os indivíduos para efetivamente assumirem papéis políticos na comunidade (Dawson; Prewitt, 1969, p. 130).

Esses dados são interessantes por duas razões. Primeiro, porque tendem a reforçar os achados tradicionais de estudos clássicos e contemporâneos de socialização política (Hyman, 1959; Almond; Verba, 1963; Dawson; Prewitt, 1969; Prewitt, 1970), segundo os quais a família, a escola, os *peer groups*, os grupos sociais secundários e o trabalho são os lugares fundamentais onde o interesse por política é produzido. Segundo, porque revelam que, no caso dos nossos entrevistados, a produção do interesse por política pode ocorrer tanto na fase adulta, na universidade ou no local de trabalho, como antes dela, na família. É importante observar, por fim, que nenhuma das alternativas recebeu um percentual insignificante, mostrando o caráter razoavelmente diversificado das fontes de produção do interesse por política entre os respondentes. Os nossos candidatos a deputado federal não são socializados numa única instituição, o que provavelmente contribui para uma pluralidade de ideias acerca do que é e deve ser a política.

Quando indagados sobre a razão que os levaram a se interessar pela política, uma unanimidade significativa apareceu, como se pode ver na tabela a seguir.

Tabela 2: Principal razão para se interessar por política

	<i>n</i>	%
Ter poder para tomar decisões importantes	22	18,3
Vontade de mudar a política	55	45,8
Seguir a carreira política	20	16,7
Como forma de obter prestígio e influência	3	2,5
Simples curiosidade	2	1,7
Outras	18	15,0
Total	120	100,0

Fonte: Survey PROCAD: 'Como se faz um deputado: a seleção de candidatos para deputado federal nas eleições de 2010' (UFPR-UFS-PUC/RS-UFSCar)

Exceto pela mera curiosidade, todas as alternativas contempladas por essa resposta indicam um forte sentimento de “competência cívica subjetiva” (Almond; Verba, 1963) por parte significativa dos entrevistados. Assim, 64,1% deles se veem como capazes de, uma vez na política, tomar decisões importantes (18,3%) e de mudar a política (45,8%). É interessante observar ainda que 16,7% dos nossos respondentes declararam querer se profissionalizar como políticos. Dada o estigma que existe na sociedade brasileira sobre a figura do “político profissional”, é bem provável que este grupo esteja subestimando.

Dois pontos merecem ser discutidos nesse momento. Primeiro, haveria alguma relação entre essas respostas, isto é, entre o lugar de produção do interesse e a razão do interesse? Segundo, haveria alguma relação entre ambas e o partido político do respondente?

Em relação à primeira pergunta, o cruzamento entre as duas tabelas não revelou qualquer significância estatística. No entanto, é interessante observar que algumas fontes de socialização política tendem a estar mais próximas de algumas motivações para se interessar por política. Assim, a análise dos resíduos padronizados revela que entre aqueles cujo interesse por política foi produzido no âmbito familiar (n=39) encontra-se o menor número dos que se interessam por essa atividade com vistas a tomar decisões importantes (apenas um respondente). Ao contrário, o grupo dos indivíduos que se interessam por política a partir da atividade sindical é o que possui a maior proporção (50%) de respondentes que justificam esse interesse pela oportunidade de tomar decisões importantes. É interessante também observar que entre os indivíduos que têm o seu interesse por política produzido nos sindicatos e no movimento estudantil universitário encontra-se o menor percentual de respondentes (33% e 26,7%, respectivamente) dispostos a escolher a resposta socialmente aceitável “mudar a política” como a razão pela qual se interessaram por essa atividade. Por fim, entre os que se interessaram por política a partir do movimento estudantil encontramos o maior percentual dos que apresentam como razão do interesse a vontade de seguir uma carreira política (40% contra 26,7% do segundo lugar). Ou seja, instituições como sindicatos e movimento estudantil tenderiam a produzir uma visão mais “realista” da política (lugar de carreira e de tomada de decisões) em contraposição a uma visão mais “moralista” (oportunidade para mudar a natureza da própria atividade).

Em relação à segunda questão – a relação entre lugar de produção do interesse por política, a razão do interesse e partidos políticos –, o único cruzamento estatisticamente significativo ($p < 0,05$ e com forte coeficiente de contingência de 0,45) foi entre o local de produção do interesse por política e o partido político do respondente. A análise dos resíduos padronizados revelam dois pontos. Primeiramente, há forte relação entre ser do DEM e se interessar por política a partir do local de trabalho. Em segundo lugar, não há qualquer relação entre ser do PT e se interessar por política a partir dos sindicatos. Há, porém, uma relação entre ser deste partido e se interessar por política a partir de “outras” instituições que o nosso questionário não captou. Outro ponto digno de nota é que PT e DEM são os partidos com o menor percentual de respondentes que indicam a família como o local de produção do interesse por política (23,3% e 20%, respectivamente).

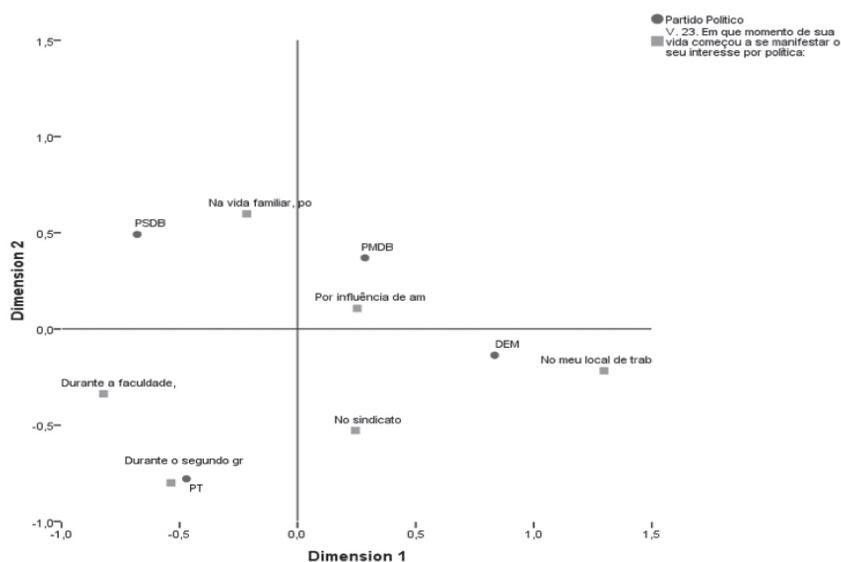
A fim de dar maior consistência à associação entre interesse e partido, fizemos uma análise de correspondência entre essas duas variáveis. Usualmente esse tipo de análise sumariza tabelas em que as diferenças entre os grupos são dificilmente perceptíveis apenas com a disposição das frequências percentuais relativas de cada categoria (Greenacre, 2007, p. 40). O gráfico de saída nos dá maior poder para verificar em que medida as variáveis estão associadas e qual a real distância entre elas, independente do tamanho de nossa amostra ou da frequência relativa das categorias presentes.

Como podemos ver na análise de correspondência acima, os dados dos resíduos se comportam de forma verossímil também na fatorial. A dimensão 1 possui potencial explicativo de associação de 36,8%, enquanto a dimensão 2 de apenas 6%¹⁶. O teste de chi-quadrado apresentou valores superiores ao limite crítico para 95% de intervalo de confiança. Dessa forma, estamos autorizados a estabelecer associações apenas no eixo horizontal do gráfico. Assim, os candidatos petistas apresentaram uma grande proximidade com a socialização durante a formação escolar, principalmente no segundo grau¹⁷. Mesmo observando que o interesse por política durante a

16. Apenas valores de dimensão acima de 0,20 (20%) devem ser considerados para análise, cf. Pereira, 2004, p. 140.

17. Aqui a associação entre os respondentes do PT e interesse por política durante o ensino secundário é diferente do que na análise dos resíduos dos parágrafos

Gráfico 1 - Momento de interesse por política e partido político - ANACOR



faculdade não está muito próximo de nenhum partido, é também do PT que ela mais se aproxima.

A associação entre o surgimento do interesse por política durante a atuação no sindicato e o pertencimento aos partidos políticos parece não ocorrer, já que esta variável se encontra quase no ponto centroe do gráfico e entre dois partidos com posições opostas no espectro ideológico, o PT e o DEM. Por outro lado, no caso do DEM, existe uma proximidade muito grande entre os candidatos que pertencem a esse partido e o interesse por política surgido inicialmente no local de trabalho. Por fim, é interessante notar que não há relação com os processos de socialização na vida familiar ou por influência de amigos para esses dois partidos, o que é menos verdade para PSDB e PMDB, que apresentam menor distância dos pontos

acima. Isso ocorre, pois no gráfico foi suprimida a opção 'outras' instituições para fins de dimensionar a associação mais significativa estatisticamente.

de massa dessas opções de respostas e as inércias não superam as massas para estes dois casos.

Profissionalização política: quando e por quê?

Os nossos entrevistados, porém, não são apenas pessoas que em um determinado momento de suas vidas se interessaram por política. Foram além disso, ao se filiarem a um partido político e se lançarem como candidatos a deputado federal. Não seria exagero, portanto, avaliar que esses indivíduos estão trilhando o caminho que conduz à profissionalização política¹⁸. Vejamos, assim, em que medida a dedicação integral à política caracteriza a vida política dos respondentes.

Entre os candidatos entrevistados, 57,5% responderam que se dedicam integralmente à política, contra 42,5% que responderam negativamente a essa questão¹⁹. Entretanto, não há qualquer relação estaticamente significativa entre responder afirmativamente a questão e estar vinculado ao PT, PMDB, DEM e PSDB. Os dados revelam, porém, que o PSDB contém um percentual maior de respondentes que disseram dedicar-se integralmente à política, 76,7%, contra 53,3% do PT e 50% do DEM e do PMDB.

Em seguida, perguntamos aos entrevistados que afirmaram dedicar-se integralmente à vida política em que momento de suas vidas isso ocorreu. As respostas podem ser vistas na Tabela 3 a seguir.

18. Segundo Duverger (1980), esses indivíduos cumprem pelo menos três das quatro etapas para a profissionalização partidária. Saem de simpatizantes, passam a filiados e chegam a candidatos. O último posto possível seria ocupar ou uma posição na burocracia do partido ou um cargo representativo. Para este último, o crivo eleitoral, além dos recursos e motivações presentes ao longo do processo de recrutamento, é obviamente fundamental.

19. Do mesmo modo, não foi encontrada correlação estatística significativa entre *não* se dedicar integralmente à política e partidos. Contudo, é importante notar que 58,8% dos respondentes que optaram por essa resposta declararam que não se dedicam integralmente à política, pois sua renda depende substancialmente de outra atividade profissional.

Tabela 3: Momento em que passou à dedicação integral à política

	n	%
Antes de filiar-me ao partido	23	33,3
Desde que me filiei ao partido	20	27,5
Desde quando tenho meu primeiro cargo no partido	7	10,1
Desde quando assumi cargo de confiança	2	2,9
Desde quando assumi cargo eletivo	9	13,0
Outros	9	13,0
Total	70	100,0

Fonte: Survey PROCAD: 'Como se faz um deputado: a seleção de candidatos para deputado federal nas eleições de 2010' (UFPR-UFS-PUC/RS-UFSCar)

A maioria dos respondentes disse que passou a se dedicar integralmente à atividade política antes de se filiar ao partido pelo qual concorreram ao cargo de deputado federal nas eleições de 2010. No entanto, se somarmos os percentuais das segunda e terceira respostas, veremos que para 37,6% dos nossos entrevistados a decisão de se dedicar integralmente à política está de algum modo vinculado à ligação com um partido político, seja pela filiação (27,5%), seja assumido um cargo dentro do mesmo (10,1%). Nesse sentido, o partido revela-se uma instituição importante para a conversão do político ocasional em político profissional. Esses dados podem ser ainda mais robustos se atentarmos para o fato de que a primeira resposta não exclui a possibilidade de que a dedicação integral à política tenha se iniciado em um partido diferente daquele pelo qual o candidato concorria às eleições em 2010. Por fim, cargos de confiança e, principalmente, cargos eletivos somam 16% dos nossos respondentes. Estes poderiam ser os “politicamente mobilizados”, segundo Prewitt (1970), isto é, aqueles que resolvem se dedicar à política muito mais em função da oportunidade de ocupar uma posição do que devido a um processo de socialização política prévia. Também aqui, não há qualquer relação estatisticamente significativa entre essas respostas e o partido do respondente.

A importância dos partidos políticos como um local de profissionalização é reforçada quando perguntamos aos entrevistados as razões que os levaram a se dedicar integralmente à atividade política. Os dados podem ser vistos na tabela abaixo.

Tabela 4: Razões para se dedicar integralmente à política

	n	%
O aumento de minhas responsabilidades político-partidárias	26	37,7
A vontade de me profissionalizar como político	15	21,7
Falta de tempo para me dedicar à outra atividade	8	11,6
Incentivo para me profissionalizar vindo de colegas e familiares	4	5,8
Outras	16	23,2
Total	69	100,0

Fonte: Survey PROCAD: 'Como se faz um deputado: a seleção de candidatos para deputado federal nas eleições de 2010' (UFPR-UFS-PUC/RS-UFSCar)

Como se percebe, a razão predominante que os respondentes apresentam para explicar por que decidiram se dedicar integralmente à vida política é claramente uma razão partidária. Segundo os dados, 37,7% dos candidatos disseram expressamente que o envolvimento maior nas atividades partidárias se traduziu em aumento de responsabilidades e, por conseguinte, no abandono das atividades concorrentes. Observe-se ainda que a vontade de se profissionalizar como político²⁰, apresentada por 21,7% dos respondentes, expressa não só uma vontade de seguir carreira, mas também a necessidade de fazê-lo, por razões institucionais, forçosamente dentro de um partido²¹. A terceira questão, por sua vez, não é mutuamente excludente quando comparada com a primeira, já que o aumento das responsabilidades partidárias pode ser exatamente a causa da falta de tempo para se dedicar às outras atividades. Por fim, é importante comentar que, mais uma vez, o cruzamento entre essas respostas e o vínculo partidário dos respondentes não se mostrou significativo estatisticamente. Isso ocorre porque em todos os partidos o aumento das responsabilidades partidárias como justificativa para se dedicar

20. Apenas para reforçar a coerência das respostas, convém observar que aqueles que disseram ter se interessado por política para seguir carreira de político são também os mais propensos a se identificarem como políticos profissionais. Os resíduos padronizados desse cruzamento (sig=0,005 e coeficiente de contingência moderado de 0,29) revelam que é exatamente aí que a relação entre essas duas variáveis (ser ou não político profissional e razões por se interessar por política) se concentra, atingindo o valor de 2,4.

21. No Brasil, segundo a Lei 9.504/97, para que um indivíduo possa ser candidato a qualquer cargo representativo é preciso que esteja filiado a um partido político há, pelo menos, doze meses antes do pleito eleitoral.

integralmente à política detém o maior percentual de respondentes: 40% para DEM e PMDB, 30,4% para o PSDB e 43,8% para o PT²².

Mas quais seriam os caminhos seguidos por esses indivíduos que tendem a se profissionalizar quando entram num partido político? De onde teria surgido essa ambição política? A tabela a seguir ajuda-nos a elucidar esse problema.

Tabela 5: Momento em que surge o interesse por política e ocupação (% e resíduos padronizados)

Momento em que surge o interesse por política	Ocupações		
	Outras ocupações	Políticos	Total
Na vida familiar, pois em casa sempre se discutiu política	30,3%	42,9%	32,5%
	-,4	,8	
Durante o segundo grau escolar, no movimento estudantil	12,1%	9,5%	11,7%
	,1	-,3	
Durante a faculdade, no movimento estudantil	9,1%	28,6%	12,5%
	-1,0	2,1	
No meu local de trabalho	13,1%	9,5%	12,5%
	,2	-,4	
No sindicato	11,1%	4,8%	10,0%
	,3	-,8	
Por influência de amigos	23,2%	,0%	19,2%
	,9	-2,0	
Outros	1,0%	4,8%	1,7%
	-,5	1,1	
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Survey PROCAD: 'Como se faz um deputado: a seleção de candidatos para deputado federal nas eleições de 2010' (UFPR-UFS-PUC/RS-UFSCar)

22. Este dado refere-se somente ao partido que o indivíduo está filiado para o pleito de 2010. Se levarmos em conta que 44,2% dos respondentes afirmaram ter pertencido a mais de um partido, podemos dimensionar a importância dessa instituição para a profissionalização política. E esse dado revela mais um aspecto importante: os resíduos padronizados da associação (sig <0,000 e coeficiente de contingência 0,396) apontam que o PT é o partido com a menor proporção de candidatos que pertenceram a outros partidos (apenas 10%), enquanto que DEM apresenta 43,3%, PSDB 56,7% e PMDB 66,7%. Ou seja, a importância da dedicação profissional à política no caso petista parece muito mais endógena e verticalizada do que nos outros partidos.

O cruzamento entre essas duas variáveis se revelou estatisticamente significativo com (sig=0,037 e coeficiente de contingência de 0,31). Embora a maioria dos que se declararam como político profissional encontram-se entre os que disseram que foi na vida familiar que o interesse por política surgiu, os resíduos padronizados revelam que a força da conexão entre essas duas variáveis se concentra na relação entre duas categorias específicas: ser político e ter-se interessado por política no movimento estudantil durante a faculdade. Quando cruzamos o curso superior em que o entrevistado se formou (outros cursos e Direito) com a mesma questão, os resíduos padronizados revelam uma forte correlação entre ter cursado Direito e dizer que se interessou por política no movimento estudantil na faculdade²³. Por outro lado, o surgimento do interesse por política por meio de conversas com amigos está negativamente associado com a condição de político, indicando o caráter menos estruturado desta forma de socialização política e, por isso, o seu baixo efeito sobre a profissionalização.

Conclusões

Neste artigo, procuramos salientar a dimensão motivacional do recrutamento político, que pode ser analiticamente separada das dimensões estrutural (posição e recursos sociais) e institucional (estrutura de oportunidades para os cargos de mando) desse mesmo processo. Em outros termos, a mera posse de recursos (econômicos, culturais, de tempo livre, etc.) ou o cumprimento das exigências formais e informais para o ingresso na política (as regras que presidem os sistemas partidário e eleitoral, por exemplo, bem como o capital social) não são condições suficientes para explicar a passagem de um indivíduo do estrato dos “socialmente elegíveis” para o dos “politicamente ativos” (Prewitt, 1970). Mais do que

23. Esse cruzamento se revelou significativo, com o sig igual a 0,017, coeficiente de contingência de 0,37. Os resíduos padronizados para as categorias “direito” e “interessar por política no movimento estudantil na faculdade” foram de 2,5 positivos. Observe-se ainda que, ao cruzarmos a variável “ocupação” (político e outras ocupações) com a variável “curso superior” (Direito e demais cursos), vê-se que entre os que se declaram políticos profissionais (n=21) encontramos mais do que o dobro de formados em Direito quando comparados com os não políticos (n=99): 28,6% (6) e 12,1% (12), respectivamente.

apenas *poder* fazer parte da política formal, engajando-se em partidos e eleições – e tornando-se, no limite, um político profissional – é preciso também *aspirar* a isso.

Tendo essa problemática em mente, duas questões foram colocadas ao nosso objeto: primeiramente, quando e com qual motivação os candidatos entrevistados *começaram a se interessar pela política*; em segundo lugar, quando e com qual motivação *surgiu o interesse pela profissionalização política*, entendido como dedicação exclusiva e continuada ao ofício. A partir dos dados coletados, algumas conclusões puderam ser tecidas.

Em relação à primeira questão, sobre o nascimento de um interesse inicial pela política, a *família* surgiu, dentro do universo dos entrevistados, como o lugar privilegiado da socialização política. A ela se seguiu a escola ou, mais especificamente, o *movimento estudantil*, seja no nível médio ou superior, como *locus* de produção dessas aspirações, com destaque para a participação na política acadêmica dos cursos superiores de Direito, o que reforça a tese da proximidade, muitas vezes salientada, entre o universo jurídico e o político²⁴. Quando se trata das razões apresentadas para o interesse inicial pela política, é patente a percepção positiva dos candidatos a respeito de suas capacidades para influenciar esse universo (“tomar decisões importantes” e “mudar a política”), ratificando a “competência cívica subjetiva” (Almond; Verba, 1963) ou o “sentido de eficácia política” (Pateman, 1992) como propriedades psicológicas – socialmente produzidas – necessárias à aspiração aos cargos de mando.

Cruzando as duas variáveis (quando e por que surge o interesse inicial), percebemos que o movimento estudantil e o sindicato tendem a produzir uma aspiração mais realista (“seguir carreira política” e “tomar decisões importantes”), e menos moralista (“mudar a política”) ao ofício político. Quando se trata das diferenciações entre os partidos dos candidatos, apenas duas se mostram relevantes: a predominância

24. Há várias referências quanto a essa proximidade entre os dois universos, seja aquelas que analisam os cursos jurídicos como fonte de socialização política desde os tempos imperiais (Falcão Neto, 1978; Venâncio Filho, 1982; Adorno, 1988), seja as que mapeiam a presença dos bacharéis em Direito nas elites políticas brasileiras em diferentes momentos históricos (Pang; Seckinger, 1972; Barman, 1976; Hendricks; Levine, 1981; Carvalho, 1996; Rodrigues, 2002; Neiva; Izumi, 2012).

do *local de trabalho* para a socialização política dos membros do DEM, e o *movimento estudantil* para os do PT, sendo que a *família* não se mostrou especialmente correlacionada a nenhum dos dois grupos.

Quanto à segunda questão abordada neste artigo, relativa ao surgimento de um interesse pela profissionalização política, o partido revelou-se uma instituição importante para a conversão do político ocasional em político profissional, a partir da frequência das respostas “desde que me filiei ao partido” e “desde que tenho meu primeiro cargo no partido”. Embora a maioria dos respondentes que se identificaram como políticos profissionais (57%) tenham revelado que o interesse por essa profissionalização precedeu a entrada nos partidos pelos quais disputaram as eleições de 2010, isso naturalmente não exclui a possibilidade de que a dedicação integral à política tenha se iniciado em outro partido a que o respondente estaria filiado antes do pleito daquele ano, o que reforçaria ainda mais a tese aqui apresentada sobre a centralidade das máquinas partidárias na estruturação do processo de profissionalização política. Os partidos se mostraram importantes ainda sob um segundo aspecto: quando indagados a respeito da razão pela qual se interessaram pela dedicação exclusiva ao ofício político, a maioria dos candidatos que se declararam “políticos profissionais” revelaram motivações claramente ligadas às máquinas partidárias, seja pelo “aumento das responsabilidades político-partidárias”, seja pela “vontade de se profissionalizar como político”, o que só pode ser feito, por razões institucionais, dentro de um partido.

Esses dados sugerem que a discussão sobre se os partidos brasileiros importam ou não para definir o comportamento dos políticos brasileiros, se são ou não organizações estruturadas, enfim, se são “fortes” ou “fracos”, deve ser, no mínimo, repensada. Seria preciso ir além da análise da relação entre sistema partidário e sistema eleitoral, além do estudo do funcionamento organizacional e do grau de controle que os partidos exercem sobre seus membros. Os nossos dados indicam que é preciso levar em consideração que os partidos brasileiros parecem cumprir a função de recrutar e profissionalizar os agentes políticos, algo fundamental para o funcionamento de qualquer sistema político democrático²⁵.

25. Considerações sobre o sistema partidário brasileiro podem ser encontradas em Kinzo, 2005; Braga e Borges, 2008; Braga, 2010; Tarouco, 2010; Braga e Pimentel, 2011.

Enfim, a partir dos dados coletados podemos dizer que a profissionalização política (isto é, tornar-se político) pressupõe a decisão de se dedicar, a partir de algum momento, integralmente à política e que a atuação em um partido político favorece fortemente esse processo. Também podemos afirmar que a decisão de dedicar-se integralmente à política e profissionalizar-se pressupõe, logicamente, que o indivíduo desenvolva algum interesse por política e, pelos nossos dados, esse interesse tem maiores chances de surgir, entre os nossos entrevistados, se o indivíduo atuar no movimento estudantil durante a faculdade. Mais ainda, se ele cursar Direito e militar no movimento estudantil haverá mais probabilidade de que ele se torne um político profissional. Resumidamente, portanto, faculdade, movimento estudantil e partido político são instituições fundamentais no processo de socialização e profissionalização políticas entre os candidatos a deputado federal nas eleições de 2010 por nós entrevistados. Que tipos de valores políticos são ensinados por essas instituições de socialização política é uma questão a ser abordada em pesquisas futuras.

Referências

- ADORNO, S. (1988). *Os Aprendizizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ALCÁZAR, M. B. Del. (2002). On the Nature of Power: An Examination of the Governing Elite and Institutional Power in Spain, 1939-92. *Public Administration*, Estados Unidos, v. 80, n. 2, p. 323-38.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: Sage Publications.
- _____. (1980). The intellectual History of the Civic Culture Concept. In: ALMOND, G. A.; VERBA, S. (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown and Company, p. 1-36.
- BARBETTA, P. A. (2007). *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Editora da UFSC.
- BARMAN, R.; BARMAN, J. (1976). The Role of the Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, v. 18, n. 4, p. 423-50, nov.
- BEST, H.; COTTA, M. (2000). *Parliamentary Representatives in Europe (1848-2000)*. Oxford: Oxford University Press.
- BIRNBAUM, P. (1985). *Dimensions du pouvoir*. Paris: Presse Universitaire de France, cap. xi.

- _____. (1994). *Lês sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir em France*. Paris: Éditions du Seuil.
- BRAGA, M. S. S. ; BORGES, T. (2008). *Organização e Poder nos Partidos Políticos Brasileiros*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP.
- _____. (2010). Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 43-73.
- _____.; PIMENTEL, J. (2011). Os partidos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 2, p. 271-303.
- BRANCATI, D. (2008). Winning Alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. *The Journal of Politics*, Tucson, v. 70, n. 3, p. 648-62.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1997). *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em 19/08/2014.
- CARLTON, E. (1996). *The Few and the Many: A Typology of Elites*. Vermont: Sclar Press.
- CARVALHO, J. M. (1996). *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CAYROL, R.; PERRINEAU, P. (1982). Governing Elites in a Changing Industrial Society: The Case of France. In: CZUDNOWSKI, M. M. (ed.). *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*. DeKalb: Northern Illinois University Press, p. 90-124.
- CARROL, R.; NALEPA, M. (2012). *Resources, Enforcement and Party Discipline under Candidate-Centered PR*. Disponível em: <SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1900825>>. Acesso em 19/08/2014.
- CHARLE, C. (1987). *Les elites de la République (1880-1900)*. Paris: Fayard, 1987.
- CZUDNOWSKI, M. M. (1982). Introduction: A Statement of the Issues. In: CZUDNOWSKI, M. M. (ed.). *Does Who Governs Matter?* DeKalb: Northern Illinois University Press, p. 3-12.
- _____. (1975). Political Recruitment. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (eds.). *Micropolitical Theory. Handbook of Political Science*. v. 2. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, p. 155-242.
- DAWSON, R.; PREWITT, K. (1969). *Political Socialization*. Boston: Little, Brown.
- DIAS, M. R.; MENEZES, D. B.; FERREIRA, G. C. (2012). A quem serve o Graal? Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através dos seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). *Civitas*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-35.
- FALCÃO NETO, J. de A. (1978). Os cursos jurídicos e a formação do Estado nacional. In: BASTOS, A. W. (org.). *Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados.

- FLEISCHER, D. V. (1981). O pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. *Revista de Ciência Política*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 49-75.
- FREIDENBERG, F. (2003). Selección de Candidatos y Democracia Interna en los Partidos de América Latina. *Biblioteca de Reforma Política*, Lima, n. 1, p. 9-45.
- FUKS, M. (2011). Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 83, p. 145-78. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000200006>>. Acesso em 19/08/2014.
- _____. (2012). Atitudes, cognição e participação política: padrões de influência dos ambientes de socialização sobre o perfil político dos jovens. *Opin. Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 88-108. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000100005>>. Acesso em 19/08/2014.
- GALLAGHER, M. (1980). Candidate Selection in Ireland: the impact of localism and the electoral system. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 10, n. 4, p. 489-503.
- _____.; MARSH, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- GIDDENS, A. (1974). *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GREENACRE, M. (2007). *Correspondence Analysis in Practice*. Boca Raton/London/New York: Taylor & Francis Group.
- GUTTSMAN, W. L. (1974). The British Political Elite and the Class Structure. In: STANWORTH and GIDDENS (eds.). *Elites and Power in British Society*. London: Cambridge University Press, p. 22-44.
- _____. (1965). *The British Political Elite*. London: MacGibbon & Kee.
- HAZAN, R.; RAHAT, G. (2007). The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence. *Journal of Legislative Studies*, Yorkshire, v. 12, n. 3-4, p. 366-85.
- _____.; _____. (2010). *Democracy within Parties: candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- HENDRICKS, C.; LEVINE, R. (1981). Pernambuco's Political Elite and the Recife Law School. *The Americas*, Berkeley, v. 37, n. 3, p. 291-313.
- HIGLEY, J.; HOFFMANN-LANGE, U.; KADUSHIN, C.; MOORE, G. (1991). Elite integration in stable democracies: a reconsideration. *European Sociological Review*, Oxford, v. 7, n. 1, p. 35-53.
- HOPKIN, J. (2001). Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain. *Party Politics*, New York, v. 7, n. 3, p. 343-61.

- HYMAN, H. (1959). *Political socialization*. New York: Free Press.
- JENNINGS, K. (2000). Participation as Viewed through the Lens of the Political Socialization Project. In: *CONFERENCE on Political Participation: Building A Research Agenda*. Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University.
- JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- KINZO, M. D'A. G. (2005). Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81.
- LeDUC, L. (2001). Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, New York, v. 7, n. 3, p. 323-41.
- LOVE, J. (1982). *A locomotiva: São Paulo na Federação brasileira (1889-1937)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LUNDELL, K. (2004). Determinants of Candidate Selection; the degree of centralization in comparative perspective. *Party Politics*, New York, v. 10, n. 1, p. 25-47.
- MARENCO DOS SANTOS, A.; 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*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 93-113.
- MARVICK, D. (1968). Political Recruitment and Careers. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Crowell Collier and Macmillan, p. 273-282.
- MESSEMBERG, D. (2007). A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004). *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-70.
- MICHELS, R. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB.
- MOSCA, G. (1939). *The Ruling Class*. New York/Toronto/London: McGraw-Hill.
- NEIVA, P. & IZUMI, M. (2012). Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 171-92.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. (1995). *Political Recruitment; gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1997). *Passages to Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANG, E.- S.; SECKINGER, R. (1972). The Mandarins of Imperial Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, Cambridge, U.K., v. 14, n. 2, p. 215-44.
- PARETO, V. (1935). *The Mind and Society: A Treatise on General sociology*. New York: Harcourt, Brace & Company.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREIRA, J. C. R. (2004). *Análise de Dados Qualitativos: estratégias metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo: Edusp.

- PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; FUKS, M.; BRAGA, S. (2007). *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Ed. UFPR.
- _____; BOLOGNESI, B. (2010). Electoral Success and Political Institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 10-32.
- PREWITT, K. (1970). *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. New York: The Bobbs-Merrill Company Inc.
- POWER, T. J.; MOCHEL, M. (2007). *Shaping the Brazilian Political Class: causes and consequences of recruitment to the Chamber of Deputies*. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Power-e-Mochel-Shaping-the-Brazilian-Political-Class.pdf>>. Acesso em 19/08/2014.
- PUTNAM, R. D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora.
- _____. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- RAHAT, G.; HAZAN, R. (2001). Candidate Selection Methods: an analytical framework. *Party Politics*, New York, v. 7, n. 3, p. 297-322.
- _____; _____. KATZ, R. (2008). Democracy and Political Parties: on the uneasy relationships between participation, competition and representation. *Party Politics*, New York, v. 14, n. 6, p. 663-83.
- RIESMAN, D.; GLAZER, N.; DENNEY, R. (1961). *The Lonely Crowd*. New Haven: Yale University Press.
- RODRIGUES, L. M. (2002). *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp.
- SEARING, D. D. (1987). Political Involvement and Socialization in Great Britain. In: CLARKE, H. D.; CZUDNOWSKI, M. M. (eds.). *Political Elites in Anglo-American Democracies: Chances in Stables Regimes*. Illinois: Northern Illinois University Press, p. 109-46.
- _____; WRIGHT, G.; RABINOWITZ, G. (1976). The Primacy Principle: Attitude Change and Political Socialization. *British Journal of Political Science*, Cambridge, U.K., v. 6, n. 1, p. 83-113.
- SEARS, D.; FUNK, C. (1999). Evidence of the Long-Term Persistence of Adults Political Predispositions. *The Journal of Politics*, Tucson, v. 61, n. 1, p. 1-28.
- SIAVELIS, P. (2005). La Lógica Oculta de la Selección de Candidatos en las Elecciones Parlamentarias Chilenas. *Estudios Públicos*, Santiago, n. 98.
- _____; MORGENSTERN, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. In: FREIDENBERG, F.; SAÉZ, M. A. *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- TAROUCO, G. (2008). Manifestos Partidários e Programas de Governo: notas de pesquisa. In: *6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Campinas. _____ (2010). Institucionalização Partidária no Brasil (1982-2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 169-86.
- TEIXEIRA, C.; FREIRE, A. (2011) A escolha antes da escolha: a seleção de candidatos a deputados – Parte I: o contexto legal e institucional. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Lisboa, n. 2.
- VEIGA, L. F.; PERISSINOTTO, R. M. (2011). Profissionalização Política, Processo Seletivo e Recursos Partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. In: *35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu/MG.
- VENÂNCIO FILHO, A. (1982). *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- WESTHOLM, A.; NIEMI, R. (1992). Political Institutions and Political Socialization: A Cross-National Study. *Comparative Politics*, v. 25, n. 1, p. 25-41.
- WRIGHT MILLS, C. (1983). *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ZUCCO JR., C. (2009). Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: *Legislator Views of Brazilian Governance*, Oxford.

Adesão democrática, confiança institucional e posicionamento ideológico: parlamentares brasileiros e uruguaios em foco (2000-2010)

Ellen da Silva
Jaqueline da Silva Borges

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar os valores políticos das elites legislativas do Brasil e do Uruguai entre 2000 e 2010. Nossa hipótese é que a percepção desses indivíduos sobre a democracia se relaciona com a sua localização no espectro ideológico. A partir dos dados coletados pelo Observatório de Elites Parlamentares da América Latina, ligado ao Observatório de Instituições Representativas da Universidade de Salamanca, e da análise através do *Statistical Package for the Social Sciences-SPSS*, os resultados mostraram que nos dois países a maioria dos parlamentares avalia a democracia positivamente na sua dimensão normativa, mas não o fazem na mesma intensidade quando o que está em questão é a sua dimensão institucional. A hipótese foi confirmada parcialmente, uma vez que há diferenças significativas na confiança institucional dependendo da ideologia do respondente.

Palavras-chave: elites parlamentares; valores democráticos; ideologia; América Latina; confiança em instituições.

Abstract

This article aims to do an analysis of the political values of Brazilian and Uruguayan legislative elites in the period of 2000-2010. Our hypothesis is that their perception of democracy is related to their position in an “ideological spectrum”. From the data collected by the Observatory of Parliamentary Elites of Latin America, which is part of the Observatory of Representative Institutions of University of Salamanca, and the data analysis we used from the *Statistical Package for the Social Sciences-SPSS*, the results presented that in both countries most parliamentarians evaluate democracy

Sobre as autoras

Ellen da Silva é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: ellensilva1990@gmail.com

Jaqueline da Silva Borges é mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: aquelineborges06@gmail.com

positively in its normative dimension. However, they do not do so with the same intensity when it comes to democracy's practical dimension. Our hypothesis was partially confirmed since there are significant differences on the institutional confidence depending on the ideology of the respondent.

Keywords: parliamentary elites; democratic values; ideology; Latin America; confidence in institutions.

Artigo recebido em 21 de janeiro de 2014; aceito para publicação em 10 de junho de 2014.

Introdução

Entre o Brasil e Uruguai, apesar de inúmeras diferenças socioculturais, podemos encontrar muitas similaridades que, segundo o trabalho de Marengo e Serna (2007), estão no âmbito político, como o aumento da competição eleitoral e a ascensão de partidos e coalizões de esquerda; os sistemas multipartidários com alternância das forças políticas nos postos de governo; a existência de uma continuidade na institucionalização das normas da participação da população e também da competição política instaurada pós-ditaduras; a atuação dos partidos como mediadores dos diversos interesses presentes na sociedade; e, por último, a importância das diferenças ideológicas para a estruturação e posicionamentos dos partidos.

Partindo desses elementos, pareceu-nos importante investigar quais são os valores democráticos dos parlamentares dos dois países no período entre 2000-2010 e testar se os valores democráticos desses parlamentares são relacionados a sua localização no espectro ideológico. Tendo em vista tais objetivos, pareceu-nos que a percepção desses indivíduos sobre a democracia se relaciona com a sua localização no espectro ideológico.

Para que seja testada tal hipótese utilizamos os dados do Observatório de Elites Parlamentares da América Latina, que está vinculado ao Observatório de Instituições Representativas da Universidade de Salamanca. Tais informações estavam divididas em quatro bancos de dados (um para cada legislatura no Brasil e no Uruguai), que, neste estudo, foram agregadas em um único banco e analisadas através do Pacote Estatístico para as Ciências Sociais (SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*).

Este estudo comparado sobre o modo como as Elites Legislativas do Brasil e do Uruguai encaram a democracia, no período entre

2000-2010, segue a seguinte estrutura: em um primeiro momento haverá uma sessão dedicada aos referenciais teóricos. Em seguida, apresentaremos a metodologia e, por fim, na última sessão, apresentaremos os nossos objetivos geral e específico: os valores democráticos que têm os Parlamentares de cada país, testando se a posição ideológica em que o partido do parlamentar está pode ser uma variável explicativa.

I. Referenciais teóricos

1.1. Valores democráticos

A discussão proposta neste trabalho é parte de um dos embates teóricos mais fecundos da Ciência Política quando esta se propõe a explicar a relação dos indivíduos com o regime democrático: o embate dos institucionalistas e neoinstitucionalistas em oposição aos culturalistas. A primeira corrente teórica é uma tradição mais objetivista e dá maior atenção aos aspectos formais. A segunda parte de um pressuposto mais subjetivista com ênfase na cultura política da população ou do país/região estudada, tendo como argumento central que nenhuma instituição política funciona adequadamente se não houver, no âmbito da sociedade, uma cultura política compatível.

Em linhas gerais, a tradição institucional se propõe a analisar os processos de consolidação democrática a partir de dados de eleições, de competitividade entre partidos, indicadores sobre instituições políticas e relações entre os poderes. O enfoque está na eficácia das instituições em relação aos fins. Supõe-se que a adesão ao regime político se dá com base em um cálculo de custo x benefício, baseado no desempenho das instituições. Sendo assim, indicadores como a confiança e/ou o apoio ao regime não é resultado de determinado tipo de cultura política, mas sim do funcionamento das Instituições (Coleman, 1990; North, 1990; Hetherington, 1998; Norris, 1999; Braithwaite e Levi, 1998 apud Moisés, 2010).

Defende-se que a cultura política seria mais um reflexo do que causa da estabilidade institucional. Sendo assim, a chave de compreensão de um fenômeno, como o desenvolvimento democrático, deve ter sua perspectiva voltada para o desenho institucional. Um

aparato institucional longevo garante meios para que se estabeleçam atitudes de cultura cívica, na medida em que estas seriam respostas racionais e culturais relacionados ao contexto em que se situam (Muller e Selligson apud Rennó, 2001).

Para exemplificar, dois autores que podemos enquadrar como parte dessa tradição que valoriza as instituições são Anthony Downs (1999) e Mancur Olson (1999). Aquele possui estudos referentes a governo, partidos de oposição, eleitores e a forma racional em que atuam com o objetivo de maximizar seus objetivos, e este tem uma temática da ação coletiva e os cálculos racionais que os agentes realizam para decidir o custo/benefício de sua participação.

Uma das principais críticas a essa tradição é o questionamento sobre os atores políticos a frente das instituições. De fato, eles tomam decisões a partir da posição já estabelecida que ocupam na instituição, mas, concomitantemente, fazem escolhas sobre estas mesmas instituições, o que acessam para fazer tais escolhas? Provavelmente sua cultura política. Sendo assim, as instituições não deveriam ser vistas apenas como variáveis independentes, mas também como variáveis que estão sob influências de outros fatores externos, tais como os valores democráticos.

Os culturalistas, por sua vez, têm como objeto de análise as crenças, os valores e as atitudes políticas das pessoas enquanto membros de uma comunidade política. A ideia central, presente na maior parte dos autores, é que existem orientações democráticas que se formam (ou não) durante o processo de socialização interagindo com a experiência política dos agentes e influenciando na consolidação e estabilidade do regime político vigente. Essas “orientações” teriam permanência no tempo, mas mesmo assim as mudanças ocorreriam, uma vez que pode haver transformações geracionais ou ainda econômicas e sociais que influenciem os valores políticos.

Os autores clássicos dessa vertente teórica Almond e Verba (1963), como apontam Avi, Martins e Borges (2012), analisam o processo democrático, tendo como questão fundamental a necessidade de uma cultura política “desenvolvida”. Em análise aos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Itália e México os autores criaram uma tipologia que contempla três tipos de cultura cívica (paroquial, súdita, e participante). Outro autor que tem destaque nessa tradição teórica Inglehart (1989), posterior aos primeiros, analisou a relação entre desenvolvimento econômico, cultura política e

sustentação da democracia. Em linhas gerais este autor conclui que para uma democracia ser estável ela depende de uma forte relação entre fatores econômicos e também os políticos e culturais, sendo os últimos fundamentais para o aumento das oportunidades referentes à democracia.

Considerar as crenças e valores¹ variáveis explicativas foi um posicionamento teórico também altamente criticado. Um dos pontos criticados foi que essa perspectiva geraria de certa forma um imobilismo ao propor que são necessários certos “valores prévios” para uma democracia se consolidar, sendo assim quem não os tivesse provavelmente encontraria grandes dificuldades para consolidar um Regime Democrático. Outra crítica relevante, dirigida especificamente ao clássico “The Civic Culture” de Almond e Verba (1963), foi a de que eles tomavam como modelo, ou como ponto de chegada, a democracia norte-americana e britânica.

Exatamente em razão da riqueza e fecundidade desse debate, no presente trabalho não iremos tratar essas duas correntes teóricas como antagônicas. À luz da contribuição de Moisés (2010), partiremos do pressuposto de que tanto a tradição da cultura política quanto a tradição institucionalista têm elementos relevantes na hora de analisar a relação dos agentes com o regime democrático:

A ideia é que tanto a tradição da cultura política como aquela que valoriza o formato e o desempenho das instituições influem no modo como os cidadãos se relacionam com o regime democrático. As orientações formadas durante processos originários de socialização, embora importantes para definir tendências atitudinais de longo prazo, interagem, mesclando-se de forma não linear com o julgamento político decorrente da experiência dos cidadãos com as instituições (Moisés, 2010, p. 88).

1. Uma crítica que não abordamos, mas que também é comum aos estudos de valores e crenças políticas, é saber se de fato eles influenciam a ação do agente. Um dos principais teóricos da democracia, Robert A. Dahl defende a relevância desses estudos: “Ao que me é dado saber, nenhuma pessoa ponderada nega a relevância das crenças para a ação. As crenças guiam a ação não só porque influenciam ou dão corpo aos valores e metas mais distantes de alguém (...) mas também por que as crenças estruturam nossos pressupostos sobre a realidade, sobre o caráter do passado e do presente, nossas expectativas sobre o futuro, nossa compreensão dos “comos” e “porquês” da ação, em suma, nosso conhecimento” (Dahl, 2012, p. 128).

Em outras palavras, não tomamos como ponto de partida uma corrente teórica em detrimento da outra. Têm-se como pressuposto que as normas, princípios e valores enraizados na cultura política vêm a impactar na arquitetura das instituições, enquanto estas, por sua vez, refletem nos valores dos indivíduos.

Do ponto de vista operacional, essa escolha teórica torna de fundamental importância a análise da confiança política que os agentes depositam no regime democrático. Dahl (2012) já destacava o quanto é imprescindível que exista confiança para que a poliarquia funcione. Este autor (2012, p. 146) salienta que todos os governos falham, sendo assim, através da socialização é possível ter “expectativas confiantes” que, em períodos de adversidade, funcionam como um reservatório de confiança e, por conseguinte, de legitimidade. Em consonância com esse raciocínio, há a ideia de que a confiança pode funcionar como um “capital de governança”, isto é, um facilitador no processo de aceitação de decisões difíceis que exigem apoio público para serem exitosas (Bratton, Chu, Lagos e Rose 2005 apud Moisés, 2010).

A confiança tem vínculo com a experiência do agente. Em primeiro lugar, aprendemos os significados dos fenômenos de acordo com a cultura política em que estamos inseridos, mas são as experiências com essas mesmas instituições que vão gerar ou inibir a confiança. Nesse processo, pode até ser que em um primeiro momento as pessoas confundam seu apoio à instituição com o de uma gestão específica, mas paulatinamente, com a consolidação da instituição e a naturalização de suas funções normativas, vai se fortalecendo uma determinada percepção sobre ela.

A relação entre confiança política e o regime democrático é tema de pesquisas empíricas desde 1948 em nações como Estados Unidos e Alemanha. Tendo como tema geral o “apoio político”, as pesquisas gozaram de amplo reconhecimento, mas foram criticadas porque em sua análise não reconheciam que o fenômeno do apoio político é multidimensional e, em razão disso, não dissociavam duas diferentes dimensões da questão: a) a da legitimidade e b) a da efetividade.

A dimensão da legitimidade, mais normativa, refere-se ao apego à democracia enquanto um ideal. Já a efetividade diz respeito à dimensão mais prática, que envolve a satisfação com o regime, a avaliação institucional e a confiança nas instituições. A discussão dessas duas esferas da relação dos cidadãos com o regime levou a

um aprimoramento nos instrumentos de mensuração do fenômeno, percebendo-o em sua natureza multidimensional.

Como aponta a leitura de Margalli (2008), um dos aprimoramentos veio de Norris (Norris, 2005 apud Margalli, 2008), que a partir da contribuição de David Easton sobre apoio político difuso e específico, refinou quais seriam as dimensões do apoio político: 1) A comunidade política (Nação); 2) Os princípios do regime político; 3) O funcionamento do regime político; 4) As instituições políticas; e 5) Os atores políticos. Essas cinco dimensões podem ser vistas como um indicador de apoio difuso e específico, no qual o número um significaria o apoio difuso, que se focaliza em dimensões como o Estado-Nação, e o cinco significaria um apoio concreto a um ator político relevante no contexto em questão (Margalli, 2008).

Uma vez incorporada essa perspectiva multidimensional na relação dos agentes com o regime democrático, foi possível aferir que a adesão à democracia como um valor é um fenômeno generalizado, quer seja pela força simbólica que carrega ou pela cultura política. No entanto,

Ao mesmo tempo, a maior parte dos cidadãos que prefere esse regime às suas alternativas revela que, quando se trata das instituições democráticas e de governos específicos, sua atitude mais comum é de desconfiança, o que sugere que existe uma distância crítica entre o ideal e a prática da democracia na percepção das pessoas comuns (Inglehart e Wezel, 2005; Shin, 2005 apud Moisés 2010, p. 45).

O distanciamento identificado por Moisés (2010) entre a esfera da legitimidade e da efetividade pode ser generalizada para a América Latina, uma vez que diversas pesquisas com a opinião pública da região têm evidenciado, por um lado, um crescente apego à democracia enquanto valor e, concomitantemente, uma baixa satisfação com o funcionamento do regime nos contextos nacionais (Moisés, 2005; Norris, 1999; Lagos, 2000; Gunther e Montero, 2003 apud Martins e Borges, 2013).

1.2. Ideologia

Uma vez justificada a relevância de estudar os valores democráticos, tanto na dimensão normativa quanto na dimensão prática do regime, cabe embasar teoricamente nossa hipótese de que os valores

dos parlamentares podem ser relacionados com a ideologia de seus partidos.

Nossa inspiração resulta do trabalho de Marengo e Serna (2007), cuja hipótese central é que as diferenças observadas nos padrões de carreira política e de perfil social dos parlamentares de Brasil, Uruguai e Chile poderiam ser explicadas de acordo com a legenda partidária. Os autores agruparam os partidos dos três países em três categorias: mais conservadores/direita, centro e esquerda e confirmaram a hipótese, ao encontrarem um tipo ideal de recrutamento mais recorrente em partidos tradicionais e outro para partidos de esquerda.

Nos partidos da primeira categoria, havia mais parlamentares com profissões universitárias liberais e também uma presença relevante de agentes do mundo empresarial, atributos que levaram os autores a categorizar o padrão das carreiras desses partidos como “mais elitista do ponto de vista do status social e profissional” (Marengo e Serna, 2007, p. 107). Já nos partidos de esquerda, foi mais comum encontrar profissões da área de ciências humanas, professores e funcionários públicos, com destaque também para trabalhadores assalariados. No que concerne à carreira política, foi mais comum encontrar entre os partidos de direita carreiras ancoradas em capitais sociais individuais. Já entre os de esquerda, foi mais comum encontrar carreiras que se apoiam em recursos mais coletivos.

Como veremos na sessão a seguir, o caminho para a democracia de Brasil e Uruguai foi predominantemente distinto. No entanto, Marengo e Serna (2007) apontam que recentemente, com a instauração de uma democracia plena nos dois países, podem-se observar diversas semelhanças entre as duas nações, dentre elas a consolidação de um sistema multipartidário com alternância das forças políticas nos postos de governo, a atuação dos partidos como mediadores dos diversos interesses presentes na sociedade, continuidade na institucionalização das normas da participação da população e também da competição política instaurada pós-ditaduras e, em especial, um aumento da competição eleitoral e a ascensão de partidos e coalizões de esquerda. Tendo em vista todos esses elementos, os autores defendem que as diferenças ideológicas (esquerda e direita) são importantes para ambos os países.

Especificamente no que se refere aos valores democráticos, temos o trabalho de Perissinotto e Braunert (2006), que também tem como foco os valores políticos, com destaque à variável ideologia cuja principal diferença é o estudo das elites parlamentares no âmbito estadual (1995-2002). Tais autores lançaram situações hipotéticas em que seria aceitável o fim da democracia (tais como ameaça generalizada à propriedade privada, ameaça generalizada aos valores morais e religiosos da sociedade, descontrole da corrupção e ameaça ao estado pelo crime organizado) e compararam se as respostas variavam dependendo da localização do parlamentar no espectro ideológico. O objetivo do trabalho desses autores era responder à pergunta: “Ser de direita ou de esquerda importa?”

Tais autores encontraram que os entrevistados não se diferenciavam no que se referia ao tipo de democracia que defendiam, mas havia diferença na intensidade em que os parlamentares de direita e de esquerda se propunham a defender o Regime Democrático perante ameaças. A interpretação proposta é que parlamentares de direita tendem a aderir mais à democracia quando os valores tais como os da propriedade privada e os religiosos não são atacados. Perissinotto e Braunert (2006) ressaltam, no entanto, que esses valores supracitados usualmente são associados à direita pela literatura. Sendo assim, para captar realmente se existe maior ou menor apego à democracia dependendo da ideologia do parlamentar, seria necessário incluir na formulação da questão alguns valores que são considerados “caros” à esquerda.

Já no Uruguai, em consonância com a importância atribuída à ideologia por Marengo e Serna (2007), Selios (2006, p. 66) aponta que a relação entre ideologia e valores, especificamente, tem se demonstrado fecunda atualmente:

O peso da distinção ideológica pode ou não haver estado presente na cidadania antes do aparecimento deste terceiro ator partidário². Mas a partir das pesquisas sistemáticas de opinião pública no Uruguai todos os trabalhos encontram uma relação consistente entre a autoidentificação ideológica da pessoa e alguns valores, percepções e cognições sobre determinados temas.

2. Selios (2006) está se referindo ao partido *Frente Amplio*.

Em consonância com a afirmação da relevância da variável ideologia no contexto uruguaio, Moreira (2009) dedica-se, em partes de seu estudo sobre as esquerdas do Uruguai e da América Latina, a comparar se a carreira e os valores de elites políticas (parlamentares, sindicalistas, presidentes) de esquerda são diferentes da média dos outros. Tal autora faz uma série de cruzamentos com dados de duas fontes: a) Os estudos 35, 42, 47, 50, 51 e 54, disponibilizadas pelo Observatório de Elites Parlamentares da América Latina (ELITES) e b) pesquisa permanente com elites realizada pelo Instituto de Ciência Política - ICP, da Faculdade de Ciências Sociais - FCS da Universidade da República - UDELAR.

Tal autora cita uma pesquisa de 1994 na qual testava uma proposição de Norberto Bobbio afirmando que se em uma situação hipotética as pessoas tivessem que escolher a liberdade ou a igualdade a resposta teria a ver com a ideologia do respondente, sendo os de esquerda mais afeitos à igualdade e os de direita à liberdade. O resultado foi que 77,8% dos que se localizavam à direita escolheram a liberdade, e somente 22,2% a igualdade. Dentre os de esquerda os percentuais foram 49,3% e 50,7% respectivamente. No período compreendido entre 2001-2007, tal autora analisou além dos parlamentares, os empresários, os sindicalistas e os governantes e encontrou que as preferências pela igualdade são maiores entre os sindicalistas e aumentam entre os governantes quando o *Frente Amplio*, partido de esquerda, ascende ao poder. Dentre os empresários, as preferências são para a liberdade (Moreira, 2009, p. 142).

Quando questionados a respeito do que prefeririam entre os dois extremos Estado (1) e Mercado (5), em uma escala de 1 a 5, os parlamentares de esquerda seguiram a tendência de concentrar boa parte das respostas na categoria intermediária (40,4% dos Parlamentares de esquerda e 44,3% dos Parlamentares em geral). No entanto, ao analisarmos as outras categorias perceberemos que as diferenças de percentual são interessantes: a categoria “pró-mercado” (5) foi escolhida por 21,8% dos respondentes que não são de esquerda e por 4,3% dos de esquerda. A principal diferença veio na categoria “a favor do estatismo”, indicada como a favorita de 28,2% dos parlamentares em geral e por 46,8% dos de esquerda (a maioria). Na categoria extrema “estatismo puro” (1), 3,4% dos respondentes em geral e de 6,4 dentre os de esquerda.

Com a contribuição dos trabalhos supracitados, pareceu-nos relevante testar se a posição ideológica é uma variável independente dos valores democráticos das elites para o período em análise.

2. Métodos

Dahl (2012) afirma que a condição para que um regime poliárquico se efetive é necessário que a maioria acredite na sua relevância. Dentre essas pessoas, a classe política³ tem fundamental importância, uma vez que existe uma tendência maior que esta possua um sistema de crenças políticas mais complexas do que a média dos cidadãos, por conhecer mais da vida política e também por desfrutar de uma posição em que pode influenciar diretamente os acontecimentos políticos, até mesmo em mudanças mais estruturais como a transformação de um regime⁴.

Sendo assim, no presente trabalho temos como objeto a Elite Parlamentar do Brasil e do Uruguai. Os agentes foram denominados como elites através do método posicional, proposto pelo sociólogo Wright Mills (1985), o qual defende que a base da formação de uma elite está nos recursos institucionais que seus membros controlam.

A relevância do estudo cresce ao constatarmos que a maioria dos trabalhos que têm como foco a cultura política analisam os valores da população em geral⁵ e não os dos responsáveis em tomar as decisões. Perissinotto e Braunert (2006) salientam, ainda, que os estudos de cultura política com populações nacionais geralmente pressupõem uma coerência interna e uma estabilidade que não se encontram na realidade. Neste sentido, ao se tomar elites políticas

3. Tal autor denomina de ativistas políticos, o que incluiria “ativistas, militantes e, em particular, daquelas com maior poder manifesto ou implícito, real ou potencial, os líderes ou líderes em potencial” (Dahl, 2012, p. 129).
4. O foco nos valores da classe política de maneira alguma quer dizer que os valores dos demais cidadãos sejam desimportantes, mas sim que um tratamento analítico mais consistente pode ser feito ao analisarmos os valores de pessoas que estão mais envolvidas na política institucional.
5. Além do trabalho de Dahl (2012) que defende a relevância de estudar cultura política de elites temos também os trabalhos de Converse, 1964; Lijphart, 1980, p. 50; Verba, 1980, p. 404. (Perissinotto, Braunert, 2006, p. 115).

como objeto, parte-se do pressuposto de que há uma divisão básica no interior da cultura política de uma nação.

Nossos dados são provenientes do Observatório de Elites Parlamentares da América Latina (Elites), que está vinculado ao Observatório de Instituições Representativas (OIR) do Instituto de Iberoamerica da Universidade de Salamanca, um centro de informação e difusão cujo objetivo é aprofundar o conhecimento sobre os valores das elites parlamentares latino-americanas a fim de avaliar a qualidade dos regimes democráticos na região.

Apesar de as coletas terem começado nos anos 1990, no Brasil os trabalhos se iniciaram nos anos 2000. Por essa razão, o período estudado em nossa análise é o compreendido entre 2000 e 2010, representando duas legislaturas do Brasil (Banco de Dados 55: 2003-2006 e Banco de Dados 75: 2007-2010) e duas legislaturas do Uruguai (Banco de Dados 33: 2000-2005 e Banco de Dados 54: 2005-2010), levando em conta que o mandato tem um ano a mais no Uruguai.

Os entrevistados foram escolhidos de forma aleatória a partir de uma amostra feita com base na representação dos Partidos na Câmara em cada uma das quatro legislaturas. No Brasil, temos 263 casos: na legislatura de 2002-2006 foram entrevistados 134 parlamentares (26,1% da Câmara dos Deputados) e na legislatura de 2007-2010, 129 casos (25,1%). Já no Uruguai, temos 154 casos: 68 casos na legislatura de 2000-2005 (68,8% da Câmara) e 86 casos na legislatura de 2005-2010 (86,87% na Câmara). Cabe a ressalva de que a amostra brasileira é limitada, ainda que proporcional à representação dos partidos na Câmara. Por essa razão, ela representa a si mesma e não pode ser generalizada como padrão de toda a Elite Parlamentar do período em análise.

Os dados foram coletados através de um questionário, utilizamos como base para a seleção das variáveis o aporte dos referenciais teóricos já descritos, sendo as questões centrais as que dizem respeito à democracia enquanto um valor e também as referentes à confiança nos processos eleitorais e nas instituições (Poder Judiciário, Partidos, Entidades Empresariais, Sindicatos, Forças Armadas, Igreja Católica, Congresso, Presidência, Funcionários Públicos, Meios de Comunicação e Polícia).

Para realizar nosso objetivo específico, identificar se existe alguma relação entre os resultados das variáveis supracitadas e a ideologia dos parlamentares, separamos os respondentes em

categorias: direita/centro/esquerda no Brasil⁶ e Centro/Esquerda no Uruguai⁷, o fizemos inspirados na categorização que a literatura faz sobre os partidos dos respondentes (Marenco e Serna, 2007; Rodrigues, 2002)⁸

3. Resultados

Os dados foram organizados levando em conta a divisão básica sugerida pela literatura de que a relação que os cidadãos estabelecem com os regimes democráticos deve ser analisada segundo as diferentes dimensões desse fenômeno. Utilizando o aporte de Pipa Norris (Norris, 2005 apud Margalli, 2008), já citado neste trabalho, apresentaremos dados atinentes a três das cinco dimensões que a autora propõe: 2) os princípios do regime democrático (apoio a democracia como um ideal); 3) o funcionamento do regime político (o desempenho da democracia na prática); e 4) as instituições políticas (a confiança no governo e na administração pública).

3.1 Valores democráticos: a dimensão da democracia como um ideal

Inspirados em Margalli (2008), utilizamos as seguintes variáveis para entender o posicionamento dos Parlamentares no que se refere

6. Na categorização realizada neste artigo a direita no Brasil é composta pelo Democratas (DEM) - que foi também Partido da Frente Liberal (PFL) -, Partido Liberal (PL), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Já o centro conta com seis partidos: Partido Verde (PV), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O bloco de esquerda é composto pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).
7. No Uruguai, seguimos a categorização de Marenco e Serna (2007), na qual o Partido Colorado e o Partido Nacional compõem o bloco de centro, e o de esquerda é o Frente Amplio. Tais autores ressaltam que os partidos Colorado e Nacional são conhecidos também como partidos tradicionais, com diversas tendências políticas no interior, desde o centro até posições mais conservadoras, por isso eles convencionaram categorizá-los como centro.
8. Nessa categorização, excluímos oito respondentes: no Uruguai, três do Nuevo Espacio e um do Partido Independiente; e no Brasil, quatro de “outros partidos”. Essa escolha se deu pela dificuldade de categorizar esses partidos.

à dimensão valorativa do regime democrático: a) a primeira consistia em pedir ao parlamentar para manifestar concordância com uma das seguintes frases: “A Democracia é sempre a melhor forma de Governo” ou “Em contextos de crises econômicas e instabilidade política, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático” e b) a segunda, consistia em pedir ao parlamentar para manifestar concordância (concorda fortemente, concorda, concorda pouco, discorda) com a afirmação “As eleições são sempre o melhor meio para expressar determinadas preferências políticas”.

No que tange à primeira questão, quando questionados diretamente sobre a possibilidade de suspender a democracia em uma situação hipotética de crise econômica e instabilidade política, a maioria esmagadora dos Parlamentares concorda que a democracia é sempre a melhor opção: 98,1% no Brasil e 99,4% no Uruguai. Essa unanimidade mostra que os Parlamentares têm uma alta adesão à democracia como valor. É interessante perceber que nem sempre a adesão é tão forte. Quando essa questão foi feita para os cidadãos comuns brasileiros⁹, por exemplo, a adesão incondicional à democracia foi escolhida por 65,9% dos respondentes (Martins e Borges, 2013).

No que se refere à segunda questão, sobre as Eleições, em ambos os países, 76% dos respondentes “concorda fortemente” que elas são sempre o melhor meio para expressar determinadas preferências políticas. Quando somamos a categoria “concorda”, o percentual seria de 98,1% no Brasil e 96,1% no Uruguai¹⁰. Assim, evidencia-se que em ambos os países há um forte apoio à democracia enquanto um ideal.

3.2 Valores democráticos: avaliação do funcionamento do regime

Na sessão anterior, analisamos a adesão dos parlamentares a valores que diziam respeito ao regime democrático na sua dimensão normativa. Nesta sessão utilizaremos duas variáveis para expor como

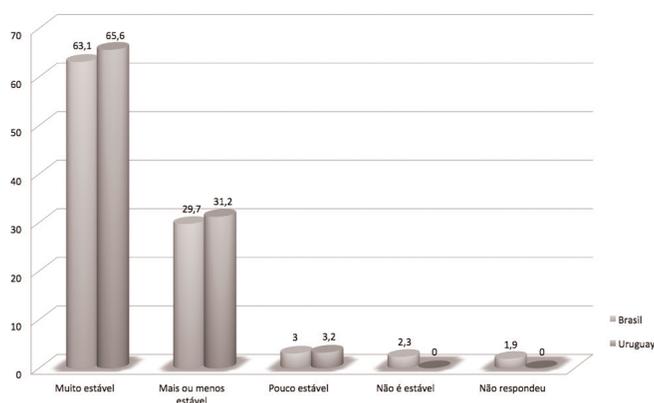
9. As autoras utilizaram dados referentes ao Barômetro das Américas de 2012 e cabe a ressalva de que a pergunta utilizada neste questionário inclui ainda a opção “tanto faz um regime democrático ou um não democrático”.

10. Pelo resultado das duas primeiras variáveis em ser tão homogêneo, não iremos testar se existem diferenças dependendo da ideologia.

os respondentes avaliam o desempenho efetivo da democracia: a) estabilidade da democracia e b) confiança nos processos eleitorais.

Utilizando desta pergunta, “Para começar, falemos da estabilidade da democracia no Brasil/Uruguai. Na opinião do(a) sr.(a), a democracia no Brasil/Uruguai hoje é: muito estável, mais ou menos estável, pouco estável ou não é estável?” obtivemos os seguintes resultados:

Gráfico I – Opinião dos parlamentares sobre estabilidade democrática no Brasil e Uruguai



Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

No que tange à percepção dos agentes acerca da estabilidade da democracia, podemos ver que os dados são similares nas duas nações, com a maior parte dos parlamentares categorizando suas respectivas nações como estáveis democraticamente. A categoria intermediária também somou um percentual razoável no Brasil (29,7%) e no Uruguai (31,2%).

Os entrevistados foram questionados também a respeito da confiança que depositavam nos processos eleitorais:

Tabela I – Confiança nos processos eleitorais

BRASIL		URUGUAI	
N	Média	N	Média
263	3,84	150	4,72

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

Os parlamentares tinham que escolher sua posição em uma escala de 1 a 5, em que o 1 é confiança mínima e o 5 a confiança máxima. Segundo a tabela acima, podemos perceber que a confiança entre os uruguaios é mais consistente que a dos brasileiros, tendo quase um ponto de diferença na média.

Comparando com os achados anteriores, verifica-se que, para além de uma valorização de ordem normativa, há também uma adesão democrática em sua ordem prática. Os dados mostram-se muito similares em ambos os países, mas cabe lembrar os dados da sessão anterior nos quais houve respondentes brasileiros que em contextos de crise econômica e política apoiariam o retorno de um governo autoritário, como também apresentam menor confiança em processos eleitorais. Ou seja, ainda que pequena, há uma diferença na intensidade em que os brasileiros aderem a democracia tanto em sua dimensão valorativa quanto na prática.

3.2.1 Avaliação do funcionamento do regime segundo ideologia

Posto este quadro generalizado a respeito da adesão à democracia em ambos os países, na sequência, com intuito de explorar nossa hipótese, testamos se a percepção dos parlamentares a respeito da estabilidade da democracia variava dependendo de sua ideologia:

Tabela 2 – Estabilidade da democracia por ideologia

		BRASIL			URUGUAI	
		D	C	E	C	E
Não é estável	%	4.0%	2.1%	.0%	-	-
Pouco estável	%	4.0%	2.1%	3.4%	.0%	6.5%
Mais ou menos estável	%	30.0%	27.1%	34.5%	20.5%	42.9%
Muito estável	%	62.0%	68.7%	62.1%	79.5%	50.6%
Total	N	100	96	58	73	77
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

Como podemos observar na tabela acima, no Brasil a relação entre essas duas variáveis não foi relevante (sig 0,648), havendo percentuais bastante similares entre os respondentes de direita,

centro e esquerda. Já no Uruguai, tivemos uma relação significativa (sig 0,00) com Coeficiente de Spearman – 0,313, o que indica que essa relação tem uma força razoável em direção oposta: a categoria “muito estável” nos mostra que se o parlamentar for de esquerda ele tende a ver menor estabilidade no regime, e se for de centro, maior. Ou seja, quando segmentamos a análise em ideologia, apenas o caso uruguaio apresenta distinções relevantes. Ainda que não esteja no escopo deste trabalho, uma possível explicação para esse dado é o fato dos partidos de centro serem os principais atores do cenário político uruguaio desde o final do século XIX. Sendo assim é mais provável que eles tendam a perceber a democracia, que eles mesmos construíram, como muito sólida.

Tabela 3- Confiança nos processos eleitorais por ideologia

	BRASIL		URUGUAI	
	N	Média	N	Média
Direita	100	3,96	0	0
Centro	99	3,94	73	4,9
Esquerda	60	3,58	77	4,53
Total	259		150	

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

No que se refere à confiança nos processos eleitorais segundo a ideologia, podemos perceber uma tendência similar de haver uma visão mais pessimista sobre os processos eleitorais entre os parlamentares de esquerda, uma vez que nas duas nações as médias são menores entre esses parlamentares. No Brasil, como já visto anteriormente, a confiança nos processos eleitorais tende a ser menor do que a encontrada no caso uruguaio, ainda que com diferenças percentuais discretas.

3.3 Valores democráticos: a confiança nas instituições

Por último, nesta seção iremos abordar a quarta dimensão dentre as especificadas por Pipa Norris (2005): a das instituições políticas. A variável central desta sessão será o grau de confiança

(muita, mais ou menos, pouca ou nenhuma) que os entrevistados declararam depositar nas instituições¹¹. Em um primeiro momento, apresentaremos os dados de todos os parlamentares agregados e na sequência, em consonância com nossa hipótese, dividiremos os parlamentares de cada país por ideologia e compararemos os dados.

No que tange à primeira parte, dentre as instituições políticas tivemos os seguintes resultados:

- a) Poder Judiciário: há predominância da categoria intermediária “mais ou menos”, com 58,2% nas duas nações. No entanto, a confiança nessa instituição é um pouco maior no Uruguai, uma vez que 30% dos parlamentares apontaram que têm “muita” confiança, enquanto no Brasil 17,6% deram essa resposta;
- b) Congresso: A maioria escolheu a categoria intermediária, com 57,9% dos respondentes brasileiros e 58,4% dos uruguaios. Na categoria “muita” confiança o percentual é de 35,1% no Uruguai e de 23,4% no Brasil, dados similares aos encontrados sobre o Poder Judiciário. Os que declararam ter “pouca” foram, respectivamente, 6,5% e 16,1%. É interessante pontuar que no Brasil 2,7% declararam não ter “nenhuma” confiança no Congresso;
- c) Presidência: A confiança na Presidência é relativamente alta. No Brasil, 35,1% dos respondentes apontaram ter “muita” confiança, e no Uruguai 47,4%.
- d) Dentre as Instituições Cívicas tivemos os seguintes resultados:
- e) Meios de Comunicação: Na categoria “muita” tivemos 8,8% dos respondentes brasileiros e 11% dos uruguaios. A categoria intermediária concentrou a maioria das respostas com 40,6% dos brasileiros e 51,3% dos uruguaios. Novamente, no extremo de “nenhuma” confiança, o percentual do Brasil é 17,2% enquanto o do Uruguai é 3,2%;
- f) Entidades empresariais: A tendência também foi responder “mais ou menos” com 58,1% no Brasil e 54,2% no Uruguai. Entretanto, no primeiro país 15% dos Parlamentares têm “muita” confiança no empresariado, enquanto a metade desse

11. Nas questões de confiança nas instituições excluíam os agentes que não responderam e os que responderam que não sabiam.

percentual assinalou essa opção entre os uruguaios (7,2%). Ainda que fuja do escopo deste trabalho, poderia vir a ser interessante analisar a ocupação que estes parlamentares ocupam e, quem sabe assim, entender por que há essa distinção entre os países;

- g) Sindicatos: Essas instituições gozam de níveis de confiança parecidos nos dois países: 10,4% dos brasileiros e 9,2% dos uruguaios declaram ter “muita” confiança (32,7%) e afirmaram ter “pouca” (34%). A categoria intermediária “mais ou menos” soma 43,1 % no primeiro país e 52,9% no segundo. A categoria que deu uma discrepância interessante foi a que apontava não ter “nenhuma” confiança: enquanto no Uruguai este extremo somava 3,9%, no Brasil o percentual era de 13,8%, quase quatro vezes mais. Como veremos na sequência, a confiança nessa instituição tem uma relação forte com a ideologia nos dois países;
- h) Igreja Católica: os níveis de confiança são bem diferenciados nos dois países. Enquanto 35,3% dos Parlamentares brasileiros apontaram ter “muita” confiança na instituição, somente 7,9% dos uruguaios disse o mesmo. A categoria intermediária se assemelha nos dois países, já a categoria “pouca” temos a relação inversa da categoria “muita” com 17,1% dos brasileiros e 40,4% dos uruguaios escolhendo-a¹².

Dentre as Instituições Administrativas tivemos os seguintes resultados:

- a) Funcionários Públicos: Quando o tema é o funcionalismo público, percebemos um nível diferenciado de confiança nas duas nações no qual os uruguaios demonstram níveis menores que os brasileiros. Enquanto no Brasil 20,5% dos

12. Cabe aqui um pequeno parêntese para comentar que a “falta de confiança” na Igreja Católica é resultado de uma relação muito diferente com a religião nos dois países. Os percentuais de parlamentares que responderam que professam alguma religião é um bom exemplo disso: enquanto no Brasil somente 10,2% dos respondentes declararam não ter religião, no Uruguai essa resposta foi dada por 43,5 % dos respondentes. Nos dois países a religião mais citada era o catolicismo somando 67,6 % dos brasileiros e 40,3% dos uruguaios. No Brasil, há ainda 12,9% de parlamentares que se declararam evangélicos.

respondentes dizem ter “muita” confiança, somente 4,6% dos Parlamentares uruguaios dizem o mesmo. Na categoria intermediária, o percentual do Brasil é 62,5%, enquanto o do Uruguai é 47,7%. A grande diferença está na categoria “pouca” que foi apontada por 43% dos Parlamentares uruguaios e por somente 14,3% dos Parlamentares brasileiros. A categoria “nenhuma” pela primeira vez é apontada mais vezes pelos uruguaios com 4,6%, enquanto no Brasil é escolhida por 2,7%. Para entender esta diferença na confiança da instituição administrativa em questão, pode vir a ser interessante, em pesquisas futuras, uma investigação profunda sobre a relação do funcionalismo com a formação dos parlamentares;

- b) Polícia: As categorias extremas indicam que existe uma tendência a não confiar nessa instituição. A categoria “muita confiança” tem percentuais semelhantes nos dois países: 5,4% no Brasil e 6,6% no Uruguai. Pela primeira vez a categoria “mais ou menos” e “pouca” têm percentuais aproximados: a primeira foi apontada por 39,5% dos brasileiros, e 41,7% dos uruguaios. Já a segunda categoria foi apontada por 37,5% dos brasileiros e 49% dos uruguaios.

Para comparar esses níveis de confiança nas duas nações, primeiramente usamos resíduos padronizados¹³. Utilizamos esse recurso para todas as instituições analisadas. No entanto, somente duas destas tiveram resultados interessantes na maioria das categorias: os Partidos e as Forças Armadas.

13. “A análise de resíduos padronizados só pode ser feita quando a relação é significativa (sig 0,05), ela se refere aos valores que sobram quando a distribuição não é aleatória na relação o observado e o esperado. Ao se estabelecer 95% de intervalo de confiança, essas chances de ocorrência são de $\pm 2,5\%$. Elas servem de pontos de corte para o nível de significância de falta ou excesso de ocorrência entre as variáveis. Assim, ela permite distinguir as relações de ocorrências casuais das não casuais. Como o valor na tabela para o intervalo de confiança de 95% é de 1,96, pode-se considerar que valores de resíduos padronizados acima de +1,96 ou abaixo de -1,96 apresentam excessos de casos, sendo, portanto, causas das relações não aleatórias apontadas pelo qui-quadrado” (Cervi, 2011).

Tabela 4 - Confiança nos partidos e forças armadas

		Partidos		Forças Armadas	
		BRASIL	URUGUAI	BRASIL	URUGUAI
Nenhuma	%	6,20%	0,00%	1,20%	5,90%
	R	1,8	-2,4	-1,7	2,2
Pouca	%	41,9	7,30%	8,9%	42,50%
	R	3,8	-5,0	-4,5	5,9
Mais ou Menos	%	46,90%	60,90%	43,50%	46,40%
	R	-1,1	1,5	-0,3	0,3
Muita	%	5,00%	31,80%	47,30%	5,20%
	R	-4,1	5,4	4,5	-5,8
Total	N	260	151	260	153
	%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

Seguindo a tendência geral das respostas, a maioria dos respondentes escolhe a categoria intermediária, no nosso caso “mais ou menos”. No entanto, ao analisarmos as categorias “pouca” e “muita” percebemos praticamente uma relação inversa na confiança nos Partidos e Forças Armadas em cada país.

No caso das Forças Armadas, 47,3% dos Parlamentares brasileiros declararam ter “muita confiança” nessa instituição, contando com um resíduo padronizado (R) de 4,5, medida esta que denota concentração de respondentes nessa categoria. Em contrapartida, somente 5,2% dos uruguaios escolheram essa mesma categoria, apresentando um R de 5,8 negativo, o que denota ausência de respostas nessa categoria, que é compensada pelos 42,5% que optaram pela categoria “pouca confiança”, com R 5,9 positivo.

Em síntese, existe uma tendência entre os parlamentares uruguaios de confiar menos nas Forças Armadas em comparação a dos brasileiros de confiar mais. Deixamos como hipótese a ser testada em trabalhos futuros, se esses níveis de confiança tão diferentes relativos às Forças Armadas podem ser associados a algumas diferenças do regime ditatorial e a transição para a democracia nos dois países.

No Brasil, fatores como o bom desempenho econômico alcançado durante parte do regime autoritário, a manutenção do funcionamento do congresso (ainda que com restrições), a existência de partidos políticos (ainda que com restrições) e o protagonismo dos militares durante a transição - lenta e gradual - podem ter influenciado uma visão generalizada de que as Forças Armadas não sejam exatamente uma ameaça. Já no Uruguai, o desempenho econômico do regime militar não foi notável, o congresso foi fechado, foram mantidos na ilegalidade partidos que tinham enraizamento profundo na sociedade e a transição foi predominantemente um processo de negociação entre militares e os atores que haviam sido deixados de fora da cena política durante a ditadura.

Os fatores supracitados podem ter influenciado a cultura política brasileira e uruguaia, transformando as Forças Armadas em uma instituição menos digna de suspeitas no primeiro país e menos digna de confiança no segundo.

Partindo para os dados referentes aos partidos, a maior parte das respostas se concentrou na categoria intermediária, mas há altos resíduos padronizados (R) nas categorias “muita” e “pouca” confiança. Um percentual de 41,9% de Parlamentares brasileiros apontou ter “pouca” confiança nos partidos, com R 3,8 positivo; em contrapartida, somente 7,3% dos parlamentares uruguaioes escolheram essa categoria, com R 5,0 negativo, confirmando a baixa concentração de respostas nessa categoria. Na categoria “muita”, vemos a relação inversa: somente 5% dos brasileiros a escolheram, contra 31,8% dos uruguaioes, ambos com resíduos padronizados relevantes.

Essa desconfiança nos partidos brasileiros e alta confiança nos partidos uruguaioes também são encontradas entre alguns analistas. Autores como Mainwaring e Scully (1995)¹⁴ ao analisarem, no

14. Apesar de não estar no escopo deste trabalho, vale ressaltar que essa é uma discussão extremamente fecunda na literatura e pode ser sintetizada em duas principais frentes: por um lado temos os “brasilianistas”, autores como Mainwaring, Scully e Shugart, que criticaram o sistema de partidos e as normas eleitorais brasileiras, por oferecem vínculos diretos com os eleitores em detrimento dos partidos, o que segundo suas previsões implicariam em dificuldades para aprovar a agenda do Executivo e geraria dificuldades de Governabilidade. Em contrapartida temos autores brasileiros como Figueiredo, Limongi e Meneguello, que se opõem aos primeiros autores e focam nas normas institucionais e as estruturas de centralização do Poder no âmbito Legislativo e Executivo. Eles apontam que existe disciplina partidária na Câmara dos Deputados e que dois

começo de 1990, a institucionalização dos partidos de doze países da América Latina (a partir de critérios como a regularidade da competição, o enraizamento dos partidos na sociedade, a legitimidade dos partidos e as eleições e a organização partidária sólida) categorizaram o Uruguai como um sistema altamente institucionalizado (ficando “atrás” somente de Costa Rica e Chile) e o Brasil¹⁵ como penúltimo, com uma institucionalização baixa e em situação “melhor” apenas que o Peru.

3.3.1 A confiança nas instituições segundo a ideologia

A fim de testar nossa hipótese de que os valores, ou mais especificamente a confiança nas instituições, estão relacionados com a ideologia dos parlamentares, primeiramente criamos um índice de confiança para cada uma das instituições que compõem as seguintes categorias gerais: Administrativas, Cíveis e Políticas¹⁶, com o intuito de perceber se o cruzamento entre um “tipo” de Instituição e ideologia poderia ser significativo.

fatores influenciam nela: As variáveis institucionais internas do processo de tomada de decisões (distribuição do Poder) e os Poderes Institucionais Legislativos e não Legislativos que o presidente possui (Alston, 2011).

15. Pensando especificamente na continuidade e enraizamento do sistema Partidário na população, vale pontuar que o Brasil passou por sete rupturas do Império até hoje: a) durante a maior parte do Império houve dois partidos (1830-1889); b) Durante a República Velha havia uma lógica de partido único, mas com revezamentos com líderes de diferentes estados (1890-1930); c) Democracia multipartidária (1930-1937); d) Uma democracia multipartidária (1946- 1964); e) Dois partidos em um sistema de partidos hegemônico do Regime Militar (1966- 1979); f) Um período transicional que começou com a ideia de que múltiplos partidos competiriam sob a tutela do regime autoritário, mas efetivamente manteve-se o bipartidarismo na maioria dos estados (1979 -1984); e g) Um retorno a uma democracia multipartidária (1985-até hoje). (Mainwaring, 1996). Já o Uruguai, com exceção dos dois períodos autoritários (1933-1942 e 1973-1984) manteve seu sistema bipartidário na maior parte do tempo, e atualmente funciona como um sistema Multipartidário Bipolar com a disputa concentrada entre o bloco dos partidos tradicionais e do outro lado a coalizão mais progressista.
16. Lembrando que a divisão entre as Instituições se deu da seguinte maneira a) Cíveis: Igreja, Meios de Comunicação, Entidades Empresariais e Sindicatos; b) Administrativas: Funcionários Públicos, Polícia, Forças Armadas/Exército; c) Políticas Formais: Presidência, Parlamento, Poder Judiciário, Partidos Políticos.

No Brasil, a relação entre a ideologia dos parlamentares e as instituições civis e políticas não se mostrou significativa. Entre ideologia e as instituições administrativas, sim, com sig 0,000 e coeficiente de Spearman -0,146. Esse dado significa que existe uma relação entre ideologia e a confiança nas instituições administrativas, ainda que não muito forte. Com os resíduos padronizados (R) foi possível aferir que há uma ausência de respondentes de esquerda na categoria “muita confiança” (R:- 2,9): Enquanto 34,7% dos Parlamentares de direita e 34% dos de centro apresentaram muita confiança nas instituições dessa categoria, somente 8,5% dos parlamentares de esquerda declararam o mesmo.

Uma vez feito esse panorama geral por categorias, partimos para a análise de caso a caso e pudemos aferir que a relação não foi significativa com as seguintes instituições: a Igreja, os Meios de Comunicação, os Funcionários Públicos, o Parlamento, o Poder Judiciário e os Partidos Políticos. Em contrapartida, a confiança em cinco instituições tiveram relações significativas: as Entidades Empresariais (sig 0,00), os Sindicatos (sig 0,00), a Polícia (sig 0,037), as Forças Armadas (sig 0,00) e a Presidência (sig 0,00). Na tabela abaixo podemos observar alguns resultados:

Tabela 5 - Confiança instituições por ideologia: Brasil

		<i>Sindicatos</i>			<i>Presidência</i>			<i>Empresários</i>		
		<i>D</i>	<i>C</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>E</i>
Nenhuma	%	21.2%	13.4%	1.7%	8.2%	9.2%	.0%	1.0%	2.1%	11.7%
	R	2.0	.0	-2.5	.6	1.0	-2.0	-1.5	-.9	3.0
Pouca	%	44.4%	32.0%	16.7%	15.5%	17.3%	10.0%	17.2%	18.6%	40.0%
	R	1.9	-.2	-2.2	.1	.6	-1.0	-1.2	-.9	2.7
Mais ou menos	%	29.3%	44.3%	61.6%	50.5%	48.0%	23.3%	59.6%	63.8%	46.6%
	R	-2.0	.3	2.3	1.1	.7	-2.3	.2	.7	-1.2
Muita	%	5.1%	10.3%	20.0%	25.8%	25.5%	66.7%	22.2%	15.5%	1.7%
	R	-1.7	.0	2.3	-1.6	-1.6	4.1	1.9	.2	-2.6
Total	N	99	97	60	99	97	60	99	97	60
	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

A instituição que apresentou a relação mais forte entre a confiança e a ideologia dos parlamentares foi os Sindicatos, apresentando um Coeficiente de Spearman de 0,368 e resíduos padronizados relevantes em quase todas as categorias da direita e esquerda. Como podemos ver na tabela acima, enquanto os parlamentares de direita não têm “nenhuma” (21,2%) ou “pouca” (44,4%) confiança nessas instituições, os de esquerda optaram predominantemente pela categoria intermediária (61,7%) e a de “muita” confiança (20%). No caso do centro podemos ver um percentual de adesão que realmente fica no meio das posições mais marcadas das outras duas ideologias. Esse dado é muito importante na confirmação de nossa hipótese, uma vez que demonstra claramente um padrão distinto dependendo da ideologia do parlamentar, na sequência o exploraremos melhor, relacionando os resultados do Brasil e Uruguai.

No que se refere às Entidades Empresariais o Coeficiente de Spearman foi de - 0,308, e também tivemos resíduos padronizados relevantes, em especial entre os parlamentares de esquerda. Novamente, a maior parte das respostas se concentram na categoria intermediária. Na categoria “muito” e “pouco” vemos relações inversas. Os parlamentares de direita confiam mais ou menos (59,6%) e muito (22,2%) e os parlamentares de centro apresentam opiniões similares. Já os de esquerda confiam mais ou menos (46,7%) e pouco (40%). É relevante salientar que 11,7% dos respondentes de esquerda declararam ter nenhuma confiança nessas instituições. Conforme observamos em relação aos sindicatos, verifica-se que a variável ideologia é novamente fator chave na confiança institucional no país em questão.

No caso da Presidência, temos um coeficiente de Spearman 0,254. Pudemos encontrar também altos resíduos padronizados na categoria “muita”, escolhida por 66,7% dos respondentes de esquerda contra 25,8% dos de direita e 25,5% dos de centro. Tendo em vista que nosso bloco de esquerda conta com sessenta parlamentares e, desses, quarenta e sete são do PT e outros quatro do PCdoB, que em 2002 era parte da coligação Lula Presidente, diríamos que a explicação mais plausível para essa diferença tão grande provavelmente é a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o cargo, o primeiro candidato de esquerda eleito no período democrático.

Tabela 6 - Confiança instituições por ideologia: Brasil

		<i>Forças Armadas</i>			<i>Polícia</i>		
		<i>D</i>	<i>C</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>E</i>
Nenhuma	%	1.0%	1.0%	1.7%	18.2%	13.3%	23.3%
	R	-.1	-.1	.4	.2	-1.0	1.1
Pouca	%	6.1%	3.1%	20.0%	33.4%	33.7%	50.0%
	R	-.7	-1.8	3.2	-.7	-.6	1.6
Mais ou menos	%	39.8%	39.8%	58.3%	44.4%	44.8%	25.0%
	R	-.6	-.6	1.7	.7	.8	-1.8
Muita	%	53.1%	56.1%	20.0%	4.0%	8.2%	1.7%
	R	1.0	1.4	-3.0	-.5	1.4	-1.2
Total	N	98	98	60	99	98	60
	%	100	100	100	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

No que tange às Forças Armadas (Coeficiente de Spearman: -0,231) podemos ver uma tendência de grande confiança entre os de centro (56,1%) e os de direita (53,1%) e de média confiança entre os de esquerda (58,3%). Coerentemente, na categoria “pouca confiança” enquanto os Parlamentares de centro apresentam 3,1% e os de direita 6,1%, os de esquerda somam 20%, com resíduo padronizado de 3,2, expressando uma concentração de respostas.

Com um Coeficiente de Spearman de -0,111, menor que o das outras relações, temos a última instituição com relação significativa entre confiança e ideologia: a Polícia. Apesar de não apresentar nenhum resíduo padronizado, podemos ver uma tendência maior dos parlamentares de esquerda em desconfiarem uma vez que 50% desses declararam ter pouca confiança, ao passo que a maior parte dos parlamentares de centro e direita declarou ter média confiança, 44,9% e 44,4% respectivamente.

No Uruguai, quando rodamos os índices de confiança entre os três tipos de instituições (Civis, Políticas e Administrativas) e ideologia não houve nenhuma relação significativa. Ao analisarmos instituição a instituição, identificamos que não houve relação significativa nas seguintes instituições: Poder Judiciário, Congresso, Presidência, Funcionários Públicos e Igreja Católica.

No entanto, seis instituições tiveram relações significativas: Entidades Empresariais (sig 0,000), os Sindicatos (sig 0,000), a Polícia (sig 0,002), as Forças Armadas (sig 0,000), Partidos (sig 0,020) e Meios de Comunicação (0,000). Sendo as quatro primeiras as mesmas que apareceram no caso brasileiro.

Tabela 7 - Confiança instituições por ideologia: Uruguai

		<i>Sindicatos</i>		<i>Forças Armadas</i>		<i>Empresários</i>	
		<i>C</i>	<i>E</i>	<i>C</i>	<i>E</i>	<i>C</i>	<i>E</i>
Nenhuma	%	8.2%	.0%	1.4%	9.2%	.0%	5.3%
	R	1.8	-1.7	-1.5	1.4	-1.4	1.4
Pouca	%	52.1%	17.1%	27.4%	57.9%	20.5%	51.3%
	R	2.6	-2.6	-2.0	2.0	-2.2	2.2
Mais ou menos	%	37.0%	67.1%	63.0%	30.3%	68.5%	39.5%
	R	-1.8	1.8	2.1	-2.1	1.7	-1.7
Muita	%	2.7%	15.8%	8.2%	2.6%	11.0%	3.9%
	R	-1.9	1.8	1.1	-1.0	1.1	-1.1
Total	N	73	76	73	76	73	76
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

Como no Brasil, os Sindicatos foram os que apresentaram relação mais forte entre confiança e ideologia. No entanto, a relação foi mais forte no Uruguai, com um coeficiente de Spearman de 0,466, denotando uma relação forte na mesma direção. Como podemos ver na tabela acima, é notável a diferença no nível da confiança dependendo da ideologia do parlamentar. Enquanto 52,1% dos parlamentares de centro apontam ter “pouca”, apenas 17,1% dos de esquerda dizem o mesmo, tendo a maioria optado pela confiança intermediária (67,1%). Como podemos ver na tabela acima, a categoria “pouca” gerou resíduos padronizados interessantes com sinais inversos.

As Forças Armadas, por sua vez, foram a instituição com o segundo maior Coeficiente de Spearman de -0,391, o que implica uma relação forte em direções opostas, isto é, quanto mais de uma ideologia, menor a confiança e vice-versa. Também gerando resíduos padronizados relevantes, podemos ver a tendência de os

parlamentares de esquerda confiarem pouco (57,9%), enquanto os parlamentares de centro tendem a ter uma confiança média (63%).

As Entidades Empresariais, como no Brasil, foram as que tiveram a terceira relação mais forte entre confiança e ideologia, com Coeficiente de Spearman $-0,376$, que representa uma relação forte em direções opostas: quanto menos à esquerda, maior a confiança. Há uma tendência entre os parlamentares de esquerda de confiarem pouco nessas entidades (51,3%). Por outro lado, a maioria dos parlamentares de centro optam pela categoria que denota uma confiança média (68,5%). Foi possível aferir resíduos padronizados na categoria “pouca”.

Tabela 8 - Confiança instituições por ideologia: Uruguai

		Meios de Comunicação		Polícia		Partidos	
		C	E	C	E	C	E
Nenhuma	%	.0%	6.5%	2.8%	2.7%	0	0
	R	-1.6	1.5	.0	.0	0	0
Pouca	%	20.5%	48.1%	34.7%	62.7%	5.5%	9.5%
	R	-2.0	2.0	-1.7	1.7	-.6	.6
Mais ou menos	%	63.0%	39.0%	50.0%	33.3%	47.9%	71.6%
	R	1.5	-1.4	1.1	-1.1	-1.3	1.3
Muita	%	16.4%	6.5%	12.5%	1.3%	46.6%	18.9%
	R	1.3	-1.3	1.9	-1.8	2.1	-2.1
Total	N	73	77	72	75	73	74
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório de Elites Parlamentares na América Latina

A relação entre meios de comunicação e confiança também foi fecunda no Uruguai, com um Coeficiente de Spearman de $-0,358$, o que indica que a confiança é maior em uma ideologia e menor na outra. A tendência é que os parlamentares de centro tenham uma confiança média (63%) e os de esquerda, pouca confiança (48,1%).

Como no Brasil, a Polícia teve a quinta relação mais forte entre confiança e ideologia. Novamente a força da relação no Uruguai é muito superior com Coeficiente de Spearman de $-0,293$, sendo o sinal negativo um indicador que as direções da confiança são opostas: os parlamentares

de centro tendem a confiar mais e os de esquerda, menos. Podemos ver isso especificamente na categoria “pouca confiança”, a qual foi escolhida por 34,7% dos respondentes de centro e por 62,7% dos de esquerda.

Os partidos também tiveram uma relação significativa, ainda que com Coeficiente de Spearman mais baixo que o das outras relações (- 0,283). Pudemos ver que a confiança entre os parlamentares de centro é dividida similarmente entre a categoria média (47,9%) e “muita” (46,6%). Entre os parlamentares de esquerda, a confiança tende a ser menor uma vez que 71,6% escolheu a categoria “intermediária” e 18,9% a categoria “muita”. Essa menor confiança entre os parlamentares de esquerda provavelmente pode ser associada ao fato de o Bloco de Centro ser composto pelos partidos tradicionais, forças políticas consolidadas desde o século XIX e de que o *Frente Amplio* surgiu exatamente para se contrapor e dar novo fôlego ao cenário político. Nesse sentido, pode ser que esses parlamentares sejam mais reticentes em depositar confiança na categoria “partidos” e prefiram confiar no *Frente Amplio*.

Gostaríamos de terminar concentrando nossos esforços analíticos em duas instituições que apareceram com forças interessantes nos dois contextos: os Sindicatos e as Entidades Empresariais.

Não foi ao acaso que os sindicatos foram as instituições com a correlação mais forte nos dois países (Coeficiente de Spearman no Brasil de 0,368 e no Uruguai 0,466) com dados similares segundo os quais o bloco de esquerda tende a confiar mais e o centro e a direita, menos.

Apesar de o Sindicalismo ter tido alguns desdobramentos diferentes nas duas nações, Moreira (2000) salienta que os dois casos têm destaque na América Latina, no sentido de serem relativamente autônomos, ativos e com vínculos orgânicos com os partidos de esquerda. Vínculo este que a autora salienta ter sido decisivo, tanto no Brasil quanto no Uruguai, na consolidação de um partido de esquerda que: “transcendesse a sua condição de pequeno partido ideológico, para se consolidar como ‘partido de massa’.” (Moreira, 2000, p. 25).

No caso brasileiro, a identidade do PT (que como mencionamos anteriormente configura maioria no nosso bloco de esquerda) evidentemente está estreitamente ligada ao sindicalismo, uma vez que a organização partidária surgiu predominantemente da organização sindical de operários paulistas. No entanto, a autora ressalta que no caso uruguaio o sindicalismo, ao lado dos partidos ideológicos anteriores (Partido

Socialista e Comunista) e os dissidentes dos partidos Tradicionais foram uma das forças fundamentais para o sucesso da *Frente Amplio*. Tendo em vista o papel fundamental dessas instituições na formação e consolidação dos partidos de esquerda, a tendência a maior confiança entre os parlamentares dessa ideologia faz muito sentido.

As entidades empresariais, por sua vez, com o segundo maior coeficiente no Brasil e o terceiro no Uruguai (Coeficiente de Spearman de -0,308 no Uruguai -0,376), tiveram resultados similares nos dois contextos: os parlamentares de esquerda tendem a confiar pouco e os de centro e direita, medianamente. Poderíamos dizer, para além da máxima de que os princípios da esquerda são contra “o capital”, que essa diferença provavelmente se dá pelo fato de os partidos de direita e centro terem em suas composições um maior número de empresários e também um número superior de parlamentares que participaram de associações de entidades empresariais.

Marengo e Serna (2007), em seu estudo sobre carreiras parlamentares em Brasil, Uruguai e Chile, apontam que no que tange à composição social¹⁷ o mais comum nos dois contextos é ter agentes de profissões tradicionais como direito e medicina. Tais autores encontraram que as profissões vinculadas à organização do capital e à produção (composta por os produtores rurais, os empresários, os diretores de empresas e os comerciantes) nos três países em análise só representavam 18% dos Parlamentares.

Tendo em vista que é uma categoria que não é das mais comuns entre as Elites Parlamentares, é interessante perceber que ela, em geral, é mais recorrente entre os partidos de direita e centro (BR: PFL -29,8%, PPB -42,9%, PMDB -30,1%, PSDB -14,1%; UI: PN -20%, PC -10%) do que nos de esquerda (PT -6,6% / FA -13,2 %).

Tais autores analisaram também os recursos associativistas¹⁸ dos respondentes. Apesar de o associativismo ser mais recorrente entre os parlamentares de esquerda (83,5% dos respondentes do PT /81,1%

17. Nos estudos de Recrutamento Político geralmente essa categoria é medida pela Profissão que o parlamentar exerceu por mais tempo antes de ingressar na Câmara dos Deputados.

18. Os autores definem Recursos Associativos como um tipo de capital social que pode ser encontrado nas trajetórias de acesso ao poder político de dirigentes e representantes partidários, que pode ser entendido como um mecanismo de estabelecimento de redes sociais e organizações de representação coletiva ligada a interesses e questões sociais (Marengo e Serna, 2007, p. 97).

dos respondentes do FA), quando o tipo de associação é empresarial há ausência de parlamentares dessa ideologia. No entanto, especificamente no caso brasileiro, encontramos os seguintes percentuais de participação em associações empresariais: PFL -11,9%; PPB -10,2%; PMDB -10,8%; PSDB -9,9%.

Apesar de esses percentuais parecerem pequenos, vale ressaltar que nesses partidos a regra é não ter recurso associativo (PFL: 64,3%; PPB: 44,9%; PMDB 64,9%; PSDB: 47,9%).

À luz desses dados, sugerimos que existe uma tendência maior de confiança nas entidades empresariais entre os parlamentares de centro e direita por conta da maior presença de empresários em suas fileiras e, especificamente para o caso brasileiro, pela presença destes em associações de empresários.

Considerações finais

Inserido em discussões de grande relevância contemporânea da cultura política latino-americana, o presente trabalho teve como objetivo analisar os valores democráticos das elites parlamentares de Brasil e Uruguai entre 2000 e 2010. Mais especificamente, testamos se estes mesmos valores poderiam ter relação com a ideologia dos partidos dos parlamentares.

Os valores democráticos dos parlamentares foram organizados em duas grandes categorias referentes à: i) dimensão valorativa e ii) dimensão prática da democracia. No que tange à primeira, os dados demonstram que a democracia é defendida pela esmagadora maioria dos parlamentares. Tendo em vista esse resultado homogêneo, nossa hipótese não foi testada nesta dimensão valorativa.

No que se refere à avaliação do funcionamento do regime propriamente dito, notadamente sua dimensão pragmática, uma maioria dos parlamentares, de ambos os países, considerou a democracia estável e os processos eleitorais confiáveis. Para testar nossa hipótese, separamos os respondentes segundo sua ideologia e encontramos que, especificamente, no caso do Uruguai, há diferenças na percepção da estabilidade, havendo uma tendência entre os parlamentares de esquerda de ver a democracia como menos estável que os de centro. Quanto aos processos eleitorais, tanto no Brasil quanto no Uruguai, há maior desconfiança entre os parlamentares de esquerda.

No que tange à confiança institucional, também parte da dimensão prática, em um primeiro momento fizemos um panorama geral, e o grupo de parlamentares tendeu a expressar uma confiança média na maior parte das instituições. Apesar de haver diferenças interessantes nas categorias “pouca confiança” e “muita confiança” relativas às diversas instituições, as Forças Armadas e os Partidos foram as que apresentaram diferenças mais consistentes nas categorias supracitadas, demonstrando uma tendência clara de menor confiança nas Forças Armadas entre os uruguaios e uma menor confiança nos Partidos entre os brasileiros. Posicionamentos que sugerimos ser interpretados à luz dos movimentos históricos da transição democrática e da institucionalização do sistema partidário dos dois países.

Quando testamos nossa hipótese na avaliação das instituições, percebemos diferenças significativas na confiança dos parlamentares em relação aos Sindicatos, às Entidades Empresariais, às Forças Armadas e à Polícia: nos dois países os respondentes de centro e direita tendem a confiar mais nas últimas três instituições, enquanto os de esquerda tendem a confiar menos. A relação se inverte no caso dos Sindicatos, que nos dois contextos tiveram papel fundamental na consolidação dos partidos de esquerda como partidos de massa e não somente ideológicos.

Destarte, ainda que em uma dimensão mais normativa os resultados tenham se mostrado homogêneos entre parlamentares de ambos os países, evidencia-se diferenças interessantes a respeito da adesão democrática em sua dimensão prática, principalmente, quando a análise tem em vista o posicionamento ideológico. Estas diferenças, que representam o posicionamento das classes dirigentes e, que podem ser, em partes, explicados por fatores contextuais de cada país em questão, são peças importantes para apreensão de medidas adotadas em suas atividades parlamentares. Além disso, tais constatações podem vir a auxiliar em meios para um processo de fortalecimento das instituições democráticas.

Referências

- ALCÁNTARA, M. (dir.). (1994-2008). *Base de datos - Proyecto Elites Latinoamericanas* (PELA). Universidad de Salamanca.
- ALMOND, G. A. & VERBA, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (reprint 1965). Boston: Little, Brown & Co.

- ALSTON, L. J.; MARCUS, A. M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. (2011). En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. In: *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: Ediciones Mayol-BID.
- AVI, S. M.; MARTINS, F. B.; BORGES, J. S. (2012). Satisfação do eleitor em perspectiva comparada nos primeiros mandatos do Governo Lula e Governo Cristina Kirchner. In: *Anais 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia*.
- CERVI, E. U. (2011). *Métodos quantitativos aplicados às Ciências Sociais*. Curitiba: Editora UFPR.
- DAHL, R. A. (2012). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- DOWNES, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
- FORCHERI, M. S. (2004). *Reconversão democrática das esquerdas no Cone do Sul: trajetórias e desafios na Argentina, Brasil e Uruguai*. Bauru, SP: EDUSC.
- HARTLYN, J.; VALENZUELA, A. (2009). A democracia na América Latina após 1930. In: BETHELL, L. (org.). *História da América Latina – A América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. v. VI. São Paulo: Edusp.
- INGLEHART, R. (1989). *Culture Shijit in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MAINWARING, S. (1996). Brasil: Partidos Débiles, Democracia Indolente. In: *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan, p. 289-325.
- _____; SCULLY, T. (1995). Introducción: Sistemas de Partidos en América Latina. In: *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan, p. 1-26.
- MARENCO, A.; 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*, São Paulo, v. 22, n. 64, jun.
- MARGALLI, F. J. M. (2008). *Political Support: un estudio de las elites parlamentarias latinoamericanas*. Disponível em: <<http://americo.usal.es/oit/Elites/PapersELITES/REPLAFelipeMancilla.pdf>>. Acesso em 20/11/2013.
- MARTINS, F. B.; BORGES, J. S. (2013). Opinião pública e transição democrática: uma análise comparada de Brasil e Argentina. In: *Anais do 7º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Bogotá – CO*.
- MOISÉS, J. A. (2010). *Democracia e confiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp.
- MOREIRA, C. (2000). A Esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. *Opinião Pública*, Campinas, v. 7, n. 1, p. 17-54.

- _____. (2009). La circulación de las elites en el Uruguay. In: *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno - Uruguay y América Latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- OLSON, M. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- PERISSINOTTO, R. M.; BRAUNERT, M. B. (2006). A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995/2002). *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1.
- RENNÓ, L. R. (2001). Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opin. Pública* [online], Campinas, v. 7, n. 1, p. 33-59. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762001000100003>>. Acesso em 20/01/2014.
- RODRIGUES, L. M. (2012). *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp.
- SELIOS, L. (2006). Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 44, p. 63-85.
- WRIGHT MILLS, C. (1985). A elite do poder: militar, econômica e política. In: FERNANDES, H. (org.). *Wright Mills*. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 48).

¿Realmente “necesitamos” el voto electrónico?

Josep M^a Reniu Vilamala

Resumen

El artículo persigue realizar una aproximación crítica al voto electrónico a partir de las dudas de diferente tipo que puede generar su introducción. Inicialmente se exploran algunos de los malentendidos habituales sobre el voto electrónico para posteriormente revisar las principales críticas y/o dudas que aparecen en las diferentes etapas de implementación del voto electrónico. La conclusión a la que llegamos es que no puede optarse por dicho desarrollo tecnológico creyendo que es una panacea política, sino que su fortaleza estará condicionada por el contexto en el que vaya a aplicarse.

Palabras-clave: voto electrónico; elecciones; dudas; seguridad; contexto político.

Abstract

This paper has the purpose to make a critical approach to e-voting, from different type of doubts that arise about its implementation. Initially we explore some of the common misconceptions about e-voting, and then we review the major criticisms and/or doubts that appear at different stages of e-voting's implementation. The conclusion we draw is that one cannot choose the mentioned technological development believing it as a political panacea, but that its strength is determined by the context in which it is applied.

Keywords: e-voting; elections; doubts; security; political context.

Artigo recebido em 2 de março de 2014; aceito para publicação em 30 de maio de 2014.

Introducción

Una de las principales constataciones, desde una óptica sociopolítica, respecto de la creciente implementación actual de sistemas de voto electrónico es un cierto carácter de inevitabilidad. Así la actual expansión de las nuevas Tecnologías de la Información y

Acerca del autor

Profesor de la Universitat de Barcelona y Jefe de Estudios de Ciencia Política y de la Administración. E-mail: jreniu@ub.edu

las Comunicaciones (TICs) a todos los ámbitos de la actividad social parecería justificar la imperiosa necesidad de abarcar también el campo de la política y, más concretamente, de los procesos electorales.

Bajo esta premisa, unida a la constatación de la existencia de crecientes procesos de desafección y desencanto democráticos, se han venido desarrollando un sinnúmero de iniciativas privadas y públicas alrededor de los procesos de informatización del voto. No obstante, persisten aún en buena parte de los actores políticos pero también del imaginario colectivo de los ciudadanos algunos malentendidos sobre qué sea o qué impacto pueda tener la adopción del voto electrónico.

I. Algunos malentendidos

1.1 El voto electrónico es sólo a través de Internet

El primer malentendido hace referencia a la vinculación automática que se establece entre el voto electrónico y la utilización de Internet como único canal para la emisión del voto. Desde esta concepción, exclusivamente centrada en el voto electrónico remoto, se critica la existencia de efectos negativos en cuanto a la profundización de la brecha digital, como mínimo en el corto plazo. Se dirá en este sentido que el voto electrónico remoto sólo podrá ser empleado por aquellos ciudadanos con acceso a la red y, por lo tanto, con unos niveles socioeconómicos y culturales por encima de la media del conjunto de la población¹. Dicha afirmación, válida en gran medida para este tipo de voto electrónico, parte de un error. El voto electrónico no sólo se ha desarrollado como una solución remota, sino que también adopta soluciones basadas en configuraciones locales mediante el desarrollo de urnas electrónicas (*Direct Recording Electronic*, DRE) así como también es habitual considerar dentro de este tipo de voto

1. Las diferentes soluciones vinculadas al voto electrónico remoto se caracterizan por la emisión del voto a través de Internet, independientemente de la plataforma tecnológica que se utilice. Si bien el principal mecanismo es el uso de un ordenador conectado a la red, lo cierto es que el voto remoto también puede ser emitido mediante el uso de *smartphones* o *tablets*.

las tecnologías basadas en el reconocimiento óptico de caracteres (OCR)².

1.2 El voto electrónico es sólo para entornos no controlados

El segundo de los malentendidos, íntimamente vinculado con el anterior, pone el acento en la ausencia de controles y de garantías jurídicas en el momento de la emisión del voto. A partir de la premisa del voto electrónico remoto se critican las altas posibilidades de coacción que puede sufrir el votante al tener que ejercer su derecho de sufragio en un entorno en el que ninguna autoridad electoral vela directamente por sus derechos. Si bien es cierto que la posible coacción es uno de los principales peligros de la votación electrónica remota³, este tipo de voto no es el único escenario posible y/o deseable. Así la práctica más habitual en estos momentos de implantación del voto electrónico es la que aprovecha los entornos controlados vinculados a los colegios electorales para la ubicación de urnas electrónicas o máquinas de votación (como son los casos brasileño o venezolano, entre otros). Más allá de la estrategia global adoptada (sustitución total del voto tradicional o bien coexistencia de las urnas electrónicas con las urnas tradicionales), lo interesante de la utilización de entornos controlados reside precisamente en el mantenimiento de

2. Creemos firmemente que los sistemas basados en reconocimiento óptico de caracteres (OCR) tales como lectores ópticos de boletas de votación (usadas ampliamente en buena parte de los condados de los EEUU) o algunas versiones específicas de urnas como la desarrollada por DEMOTEK (Euskadi, España) presentan claros problemas conceptuales de encaje en el concepto de voto electrónico. Si bien suponen una mejora tecnológica en el escrutinio y recuento de los votos, lo cierto es que la expresión del voto sigue desarrollándose de forma tradicional mediante el marcado o la selección de una determinada papeleta electoral. Ello supone, cuando menos, la ausencia de intermediación tecnológica alguna por lo que conceptualmente no es apropiado aplicar a esta forma de expresión del voto los mismos criterios de análisis empleados en el estudio de las urnas electrónicas o del voto electrónico remoto.
3. La relevancia de una posible coacción en el ejercicio del voto electrónico remoto puede ser reducida con la habilitación de un sistema que permita la emisión de múltiples votos por parte del mismo ciudadano, siendo así que únicamente el último de estos será el que efectivamente se computará. Como medida adicional también puede permitirse la anulación del voto remoto mediante el voto en persona durante la jornada de votación, mecanismos ambos utilizados con éxito en Estonia (Madise y Martens, 2006, p. 15-26).

idénticos o similares procedimientos de identificación y registro del votante.

1.3 El voto electrónico es sólo para elecciones políticas

Si anteriormente considerábamos los equívocos en la definición “teórica” del voto electrónico, en esta ocasión nos hallamos frente a equívocos en su concreción práctica. Probablemente fruto de concepciones democráticas reduccionistas, se ha venido vinculando el voto electrónico única y exclusivamente a los procesos electorales públicos, limitando por tanto el alcance de su desarrollo.

Así las consideraciones sobre la generalización de las TICs en el ámbito político-electoral no pueden limitarse únicamente a procesos públicos vinculantes. Es más, la gran mayoría de los ejercicios mundiales de voto electrónico corresponde no sólo a procesos diferentes sino que además no revisten carácter vinculante. Nos encontramos así con que las pruebas piloto o los experimentos no vinculantes son el principal activo en el total de votaciones electrónicas y, para el caso latinoamericano en general en particular, puede afirmarse que los procesos de votación electrónica desarrollados hasta la fecha han destacado por ser privados y vinculantes.

Efectivamente el voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades, debe entenderse como un mecanismo para la extensión de la cultura democrática en todo el entramado social. Procesos electorales en el seno de instituciones universitarias, asociaciones estudiantes, asociaciones profesionales, partidos políticos, etc... constituyen espacios especialmente indicados en los que mejorar y facilitar la participación electoral. Si a ello unimos la utilización de dichas soluciones tecnológicas para la realización de consultas ciudadanas, vinculantes o no, conseguiremos avanzar en la profundización de las prácticas democráticas más allá de los procesos electorales institucionales⁴.

4. Son múltiples las experiencias de votaciones en asociaciones diversas, colectivos profesionales, partidos políticos y en otros tipos de organizaciones o espacios ciudadanos en todo el mundo que sería inútil intentar referenciarlos aquí. Como ejemplos de buenas prácticas en Brasil podrían citarse los casos de Belo Horizonte y Recife, donde la introducción del voto electrónico potenció de forma evidente la participación en sus procesos de participación ciudadana.

1.4 El voto electrónico es sólo para países ricos

El corolario del conjunto de malentendidos hace referencia a la capacidad económica de las sociedades que desarrollan y/o aplican procesos de voto electrónico. Si bien intuitivamente dicha afirmación pudiera parecer cierta a tenor de los costes económicos vinculados al desarrollo o adquisición de equipos de votación electrónica, lo cierto es que un simple repaso a la distribución geográfica nos muestra lo erróneo de esta consideración.

Además de buena parte de condados de los EE.UU. o de diferentes aplicaciones en la Unión Europea (Francia, Bélgica, Holanda, Suiza...), lo cierto es que encontramos procesos de votación electrónica en países tan diversos como Argentina, México, Brasil, Ecuador, Perú, Nueva Zelanda, Australia, Singapur, España, Estonia o Kazajstán, por citar sólo algunos. En cualquier caso esta variedad geográfica contradice en buena medida el determinismo económico del voto electrónico, siendo posible su implementación más allá del potencial socioeconómico del país en cuestión. Así se constata que no existe correlación alguna entre PIB y decisión de utilizar el voto electrónico, sino que las razones deberán buscarse en otros elementos o variables explicativas.

2. ¿Qué motivos justifican la introducción del voto electrónico?

Tras haber intentado deshacer los malentendidos existentes sobre la definición y características del voto electrónico es preciso considerar cuáles sean las razones que están detrás de la adopción de dichos sistemas. En este sentido consideramos que el conjunto de experiencias hasta la fecha pueden agruparse bajo cuatro grandes motivaciones vinculadas con, el desarrollo tecnológico, la profundización en los mecanismos de democracia participativa, la búsqueda de mayor legitimación democrática y, finalmente, la complejidad del proceso electoral.

En el primer caso hacemos referencia de aquellas sociedades en las que se ha producido un elevado desarrollo tecnológico y que, por lo tanto, observan el ámbito electoral como una etapa más en ese crecimiento. Caracterizados por su elevada producción tecnológica, países como Japón o Noruega han iniciado procesos de desarrollo

de aplicaciones tecnológicas vinculadas al voto electrónico si bien aún no han incorporado dichas soluciones a sus respectivos sistemas electorales⁵.

En segundo lugar se encuentran aquellos países cuya cultura política democrática está plenamente consolidada y, además, utilizan de manera habitual mecanismos de participación ciudadana para el diseño de políticas públicas. El caso paradigmático en este sentido es Suiza, con elevados índices de voto postal para multitud de consultas y referéndums sobre las más diversas cuestiones sociopolíticas. No es raro, entonces, que algunos cantones suizos sean líderes en la adopción de soluciones de voto electrónico remoto para facilitar la participación ciudadana en dichos procesos, así como para seguir profundizando en el ejercicio de estos mecanismos de democracia participativa⁶.

Otra de las razones, no aducidas en este sentido de forma directa pero sí claramente perceptible en su desarrollo, es la que vincula la adopción de las TICs con los procesos de legitimación democrática del sistema político. Si bien ésta es una cuestión problemática y que

5. En Japón en el año 2002 se aprobó una ley que permite el uso del voto electrónico en las elecciones locales. En ese mismo año la ciudad de Niimi fue la primera en implantar el voto electrónico con carácter vinculante mediante urnas electrónicas con pantalla táctil. A partir de 2004, se ha utilizado el voto electrónico en diferentes municipios. En el caso de Noruega se experimentó en Oslo, en 1993, con un sistema de OCR. En las elecciones locales de 2011, se realizó una prueba en la que diez municipios pudieron votar mediante papel o voto por Internet, siendo la primera vez que se utilizaba la votación electrónica en procesos electorales públicos. Tras evaluar dicha experiencia, en las elecciones parlamentarias de 2013, se realizó la segunda prueba con voto por Internet.
6. Entre 2003 y 2005, se realizaron los primeros ensayos de voto electrónico a través de Internet y mensajes móviles en los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zurich. En 2008, se realizan por primera vez proyectos pilotos de votación electrónica con participación de ciudadanos suizos que vivían en el extranjero, de manera que en el año 2009, el cantón de Ginebra fue el primero en aprobar la utilización del voto electrónico por Internet incluyéndolo en su Constitución. En el año 2011 el cantón de Zurich decidió suspender los ensayos de voto electrónico por razones técnicas y de costos, si bien tiene previsto reanudarlos durante este año 2014. En la actualidad las votaciones y las pruebas de voto electrónico por Internet o por SMS se realizan en 13 cantones de los 26 que forman Suiza. La Cancillería Federal coordina los diferentes proyectos cantonales y realiza las autorizaciones necesarias para los ensayos a nivel federal, y en especial las pruebas de voto remoto se centran en suizos residentes en el extranjero.

no podemos abordar aquí en extenso, lo cierto es que el análisis de algunos de los países que han adoptado – migrado completamente, para ser más exactos – hacia el voto electrónico no destacan precisamente por sus altos niveles de consolidación democrática. Seguramente los dos ejemplos paradigmáticos en este sentido sean Venezuela y la India, aunque por motivos diferentes. En el caso del subcontinente asiático la estratificación social imperante basada en el sistema de castas hace realmente difícil su clasificación dentro de los estándares democráticos habituales⁷. Es por ello que, junto con los motivos que a continuación se mencionan respecto de la complejidad del proceso electoral, todo parece indicar que la adopción de un sistema de voto electrónico esté operando también como mecanismo legitimador de las diferentes correlaciones de fuerzas existentes en el país. Claramente más visible dicha orientación es identificable para el caso venezolano, en el que la “revolución bolivariana” (sic) de Hugo Chávez ha optado no sólo por la migración total al voto electrónico sino que además ha incorporado elementos tecnológicos adicionales para – supuestamente – *reforzar la integridad y calidad democrática del proceso y de sus resultados*⁸.

Finalmente, con toda probabilidad la razón más poderosa para justificar los procesos de introducción o migración al voto electrónico sea la primera de las citadas. Así, aquellos países cuyos sistemas

7. El caso de la India es un ejemplo del uso del voto electrónico como mecanismo para “normalizar” un sistema político nominalmente democrático así como un ejemplo de cómo gestionar una logística electoral enorme. En el año 1989 se comenzó de forma paulatina la utilización del voto electrónico, hasta que en el año 2003 se logró que el 100% de los votos se emitieran electrónicamente. En las elecciones legislativas de 2004 se utilizaron un millón de urnas electrónicas y más de 670 millones de electores votaron durante tres semanas. No obstante, en el año 2010, un grupo de técnicos internacionales manifestaron a la Comisión Electoral de la India que las urnas electrónicas no proporcionaban la “seguridad, la verificabilidad y la transparencia adecuada de la confianza en los resultados de las elecciones” e instaron a la Comisión Electoral india a explorar otras formas de votación.
8. Nos estamos refiriendo a los terminales de identificación y validación previa del votante (popularmente conocidos como cazahuellas), en el mismo colegio electoral, basados en la captación de la huella dactilar y su (supuesta) validación contra la base de datos de la autoridad electoral. Los detalles relativos a su adopción y su funcionamiento han sido ampliamente criticados, así como la –cuando menos– dudosa gestión partidista de la vinculación entre los datos personales del votante y su participación o no en los procesos electorales venezolanos.

electorales presentan diferentes grados de complejidad procedimental arguyen la necesidad de *simplificar* el proceso de emisión del voto por parte de los ciudadanos. ¿Y qué tipo de complejidad puede aducirse? Básicamente podríamos establecer dos grandes tipos de dificultades en el proceso electoral: por un lado las problemáticas derivadas de la forma de expresión del voto y, por otro lado, aquellas vinculadas con la magnitud o tamaño del proceso electoral.

Uno de los principales obstáculos potenciales a la participación electoral y, por ende, a la mejora de los procesos democráticos estriba en la opción por una determinada forma de expresión del voto. Así en España, por ejemplo, el acto de la votación es tremendamente sencillo: el votante selecciona una papeleta de la candidatura del partido de su elección, con la inclusión del listado de los candidatos propuestos por dicho partido, de entre tantas papeletas como listas presentadas. Introduce la misma en un sobre opaco y, posteriormente, en la urna transparente. Como puede apreciarse en este ejemplo el votante no precisa de la realización de ningún procedimiento adicional a la selección de la papeleta: no tiene que realizar ninguna marca o anotación en la misma, de forma que únicamente debe ser capaz de identificar al partido o coalición de partidos de su elección.

En el otro extremo encontramos aquellos sistemas en los que el votante debe operar sobre la papeleta electoral, sea marcando su elección con una cruz, emitiendo un voto de partido y uno de candidato o estableciendo un orden de prelación de todos los candidatos según su preferencia.

Aun asumiendo que los grados de dificultad varían entre las diferentes formas de expresión del voto mencionadas, lo cierto es que la realización de cualquier tipo de operación sobre la papeleta de votación puede provocar en el votante – especialmente en aquellos casos de deficiente capacitación por motivo de la edad o de la condición socioeconómica del individuo – la comisión de errores que invaliden el voto. Si ello puede ya ser motivo suficiente para la incorporación de soluciones de voto electrónico que permiten la desaparición de dichos errores físicos e involuntarios, lo cierto es que aún encontramos mayor justificación en aquellos sistemas electorales en los que el elector puede expresar preferencias entre los candidatos. Así no sólo la reducción de la complejidad en la emisión del voto aparece como elemento justificativo, sino que además la gestión del proceso de recuento y escrutinio de los votos emitidos es asimismo un condicionante de primera magnitud.

Por otro lado hacíamos mención, en segundo lugar, de la complejidad del proceso electoral puede venir condicionada también por la magnitud del mismo. Hacemos referencia a aquellos países con un elevado número de consultas electorales coincidentes en el tiempo, un alto número de población o una gran extensión territorial. Quizás uno de los ejemplos más evidentes en lo que se refiere al número de consultas concurrentes sea el norteamericano, donde la capacidad de los condados y los estados de elegir diferentes sistemas de votación así como someter al elector cuestiones a consulta puede dar lugar a la emisión de más de cincuenta votos en un único proceso electoral tal. Otro ejemplo bien puede ser la concurrencia electoral en estados federales, en las que junto con el proceso electoral federal para la elección del Presidente de la República, diputados y senadores, puede coincidir también la elección de Gobernador así como de diputados locales y presidentes municipales.

Pero además de este factor debe considerarse la complejidad de la gestión del proceso electoral en aquellos países con elevada población, en los que además la extensión territorial y las infraestructuras de comunicación son elementos clave para el normal desempeño de los procesos electorales. Los ejemplos en este sentido son contundentes: Brasil e India sustentan sus procesos de adopción del voto electrónico – entre otros argumentos – en la imperiosa necesidad de simplificar logísticamente sus procesos electorales debido al elevado número de votantes y a la dificultad por gestionar dichos procesos en un territorio enorme y deficientemente comunicado. Así, por ejemplo, dos de los principales activos en este sentido son la capacidad de gestionar mayores flujos de votación así como también la drástica reducción del tiempo para el traslado de las actas de escrutinio de cada centro de votación para la totalización y emisión de los resultados electorales.

Una vez abordados los principales malentendidos así como las razones aducidas para la implementación del voto electrónico, nuestro objetivo es realizar una breve panorámica de las principales dudas que rodean la necesidad e idoneidad de estas soluciones tecnológicas.

2.1 Duda 1: conveniencia político-electoral y los efectos del optimismo tecnológico

Tal y como ya hemos comentado anteriormente al respecto de los motivos que justifican la migración a sistemas de voto electrónico, uno de los elementos que para el caso español muestran su escasa

conveniencia – pero también en la gran mayoría de sistemas electorales – es el relativo a la simplicidad del proceso. Estaremos de acuerdo en que seleccionar una papeleta (de lista o de candidato, para el caso ello es indiferente) o bien marcar únicamente una opción con una cruz no supone un grado de complejidad que justifique la introducción del voto electrónico. A ello debe unirse que, por lo general, los responsables de los procesos decisionales suelen albergar una cierta percepción ingenua: su optimismo tecnológico les lleva a afirmar que estas soluciones son absolutamente fiables y confiables, por lo que el simple llamado a la utilización de las TICs debería generar satisfacción y confianza a partes iguales. Obviamente la realidad no siempre se corresponde con estos postulados optimistas, siendo así que no sólo los problemas tecnológicos son múltiples y variados sino que además esta ingenuidad lleva a dificultar – cuando no impedir – cualquier tipo de auditoría técnica por parte de los actores sociales y políticos.

2.2 Duda 2: reducción de los costes económicos generales

En contra de lo que habitualmente se mantiene respecto del ahorro económico que supone la implementación del voto electrónico, los datos empíricos a nivel comparado muestran una difícil aceptación de este postulado. Cualquiera que sea la modalidad de voto electrónico seleccionada lo cierto es que en su fase inicial el dispendio económico puede llegar a superar con creces el monto destinado a la gestión de los procesos de votación tradicionales. Si bien la opción por el voto remoto aparece como la más económica de las soluciones, no debe olvidarse que son precisas acciones de mantenimiento, actualización y mejora del software de votación máxime cuando las exigencias de seguridad se incrementan exponencialmente en relación a las urnas electrónicas. Si la opción es dotarse de terminales de votación no sólo deben considerarse los gastos mencionados sino que, además, deberemos contemplar la adquisición de dichas máquinas⁹.

9. Un interesante e ilustrativo ejercicio para tomar conciencia sobre qué estamos hablando es comparar el coste económico de la organización logística de unas elecciones en España, por poner un ejemplo, con sólo el coste de adquisición de urnas electrónicas de diferentes proveedores para todas y cada uno de los centros

Pero además, al hablar de urnas electrónicas, debe tenerse presente un factor adicional que encarece más si cabe todo el proceso. En aras a generar suficiente confianza entre el electorado se recomienda de forma generalizada la adopción de un sistema de recibos de votación verificados por el votante (VVPB)¹⁰. Si bien esta medida es altamente deseable y recomendable, no es menos cierto que contraviene algunos de los argumentos de los promotores del voto electrónico como ejercicio de un tipo de responsabilidad medioambiental: aunque la reducción en el uso ingente de papel sería una realidad, la necesidad de dotar a las urnas electrónicas de impresoras de recibos de votación supone también un incremento considerable en ese capítulo, además del incremento en los costes generales de cada una de las urnas electrónicas. Finalmente, y común a todos los mecanismos de voto electrónico, el debate sobre la propiedad intelectual del software abre un campo de batalla sin cuartel entre los defensores del código abierto y del código propietario que obstaculiza económicamente la correcta valoración del proceso de adquisición y amortización de dichos productos tecnológicos¹¹.

2.3 Duda 3: generación de más y mejor participación electoral

No tendríamos demasiados problemas para identificar uno de los principales argumentos repetidos hasta la saciedad por los *ciberoptimistas* defensores a ultranza del voto electrónico: TICs = más y mejor participación. No sólo no es cierta dicha afirmación en ninguna de sus dos vertientes – mejora cuantitativa y cualitativa de la participación – sino que además su reiteración provoca un efecto

de votación. Al resultado final de dicho cómputo añádanse los costes derivados de la capacitación de los funcionarios electorales, sus dietas durante la jornada electoral, los gastos de almacenaje y envío de las urnas electrónicas y, finalmente, la infraestructura de comunicaciones para permitir igualmente la llegada de los datos a los centros de cómputo.

10. Al hablar de recibos de votación verificados por el votante es obligada la referencia a su principal defensora: Rebecca Mercuri. Sus alegatos a favor de los VVPB (Voter Verified Paper Ballots) son ya un elemento indisoluble al debate sobre la implementación del voto electrónico en general y de los DRE en particular (Mercuri, 2004).
11. Quizás una de las soluciones más interesantes es la empleada, entre otros sitios, por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila: urnas electrónicas cuyo diseño, programación y fabricación competen al organismo público electoral y que, por lo tanto, la propiedad del conjunto es de titularidad pública.

negativo tras la constatación empírica que la introducción del voto electrónico no afecta la participación en mayor medida que lo que suponen inclemencias meteorológicas durante la jornada de votación.

Afirmar de manera gratuita que la participación experimentará dichas mejoras es, simple y llanamente, desconocer los mecanismos que condicionan la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Esto es, la participación política y electoral está condicionada por múltiples factores (entre otros el desarrollo socioeconómico; la estructura institucional o el contexto político; los recursos grupales y la movilización; las actitudes políticas; la percepción de la importancia del proceso electoral, etc.) entre los que la forma – tradicional o electrónica – de expresión del voto apenas tiene relevancia¹². Así no cabe esperar que la incorporación de un *gadget tecnológico* modifique radicalmente las pautas de comportamiento político de los ciudadanos, ni en sentido de adquirir mayor información sobre el proceso ni, por supuesto, en participar más. Pero es que los datos, por otro lado, nos permiten argumentar en dirección contraria: en aquellos casos – como el español – donde la implantación del voto electrónico en el ámbito público se ha visto casi en exclusiva limitada a innumerables pruebas piloto, el resultado en términos participativos es simple y llanamente pobre. No sólo no se ha conseguido motivar a los ciudadanos para que tomaran parte en dichas iniciativas sino que, además, la ausencia de efectos vinculantes – lo que Tula (2005) llama *stress electoral* – ha ido generando un peso de cansancio, frustración y desinterés que llegó a sus cotas máximas en la prueba piloto previa al referéndum sobre el tratado de la Unión Europea en España¹³.

2.4 Duda 4: eliminación de los votos nulos

Otra de las grandes virtudes presentadas por todos los sistemas de voto electrónico es la eliminación total y absoluta de los votos nulos.

12. La literatura sobre el comportamiento político y electoral es abrumadora, por lo que únicamente haremos referencia a una obra académica de divulgación que consideramos altamente recomendable, la firmada por Anduiza y Bosch (2004).

13. La citada prueba piloto voto remoto organizada por el Ministerio del Interior español se desarrolló en un municipio de cada provincia (52 provincias), con un total 1.974.992 potenciales votantes. Tras dos semanas de votación la participación arrojó la cifra de 10.543 votos, esto es, el 0,54% del total.

Tomando como premisa la definición del voto nulo como aquél voto causado por un error del votante al seleccionar su opción política, una de las potencialidades de los sistemas de voto electrónico es el hecho que se diseñan para alertar y guiar al votante durante el proceso de votación. Se evita así la realización de marcas incorrectas que invaliden la selección del recuadro correspondiente o, en otros casos, la selección de un número superior o inferior de candidatos según lo establecido en la norma electoral correspondiente.

Estas actuaciones, aceptables y deseables en tanto eliminan aquellos votos nulos inconscientes o involuntarios así como también suponen que la reducción de las controversias y la manipulación electoral tienen efectos contraproducentes para otro tipo de votos nulos: el voto nulo consciente¹⁴. Efectivamente existe una variante en el comportamiento electoral que se fundamenta en el rechazo explícito y voluntario de cualquier candidatura y, es más, en la crítica contra el proceso mismo de la elección. Si bien pudiera pensarse en el voto en blanco como vehículo de transmisión de dicho descontento, lo cierto es que la interpretación que pueda darse al voto en blanco difiere en función de los diferentes sistemas electorales¹⁵.

No obstante lo señalado, el voto nulo consciente implica dos grandes elementos que no pueden obviarse al considerar un proceso de introducción del voto electrónico: por un lado este tipo de voto supone la voluntad del elector de tomar parte en el proceso participativo, más allá de la calificación personal que cada uno pueda otorgar al hecho de anular su voto. En segundo lugar, el voto nulo consciente es además un la expresión de un descontento, de una crítica política meditada y asumida por el elector, que decide mostrar su rechazo a las candidaturas, al funcionamiento del sistema político o a los

14. No se nos escapa que uno de los mecanismos más habituales para la disputa electoral es la interpretación de los supuestos votos nulos y/o válidos en determinados sistemas electorales basados en la realización de algún tipo de marca en la boleta o boletas electorales. Tal y como hemos señalado, en este sentido los efectos benéficos del voto electrónico son evidentes, pero ello no invalida en absoluto la necesidad de contemplar el voto nulo como forma igual y democráticamente aceptable de expresar la voluntad política.
15. En algunos sistemas electorales el voto en blanco se computa para el establecimiento de la barrera electoral que habrán de superar las diferentes candidaturas para el acceso al reparto de los escaños, mientras que en otros el voto en blanco no afecta en forma alguna al reparto de los escaños.

actores protagonistas del mismo¹⁶. En resumidas cuentas, lo anterior pone de relieve que con la desaparición del voto nulo estamos cercenando uno de los elementos que constituyen el libre ejercicio democrático del derecho de sufragio, sin mayor argumentación que la dificultad técnica de diseñar un mecanismo que permita ejercerlo con plena normalidad.

2.5 Duda 5: brecha democrática

Probablemente la temática vinculada al voto electrónico que mayor atención ha suscitado entre sociólogos y politólogos sea la relativa a la accesibilidad del conjunto de ciudadanos a las TICs. Los trabajos de Pippa Norris son el principal referente, aunque la generalización de dicha temática de análisis es ya muy fecunda por lo que aquí no nos vamos a detener en su exposición (Norris, 2001). Lo que nos interesa destacar es la evolución analítica desde la consideración de la brecha digital hasta la brecha democrática: de las consideraciones sobre el acceso a la tecnología por parte de sociedades subdesarrolladas (brecha digital) hemos pasado a una definición más amplia de dicho concepto en el que no sólo se toma en consideración la dicotomía norte/sur, sino que dentro de cada sociedad existen fracturas de género, entre el medio urbano y el rural, según el status socioeconómico, el nivel formativo, la alfabetización digital... (Barber, 2006). El debate se sitúa así en términos de la capacidad inclusiva que tengan las diferentes soluciones tecnológicas a emplear. La constatación que la decisión, por ejemplo, relativa a una migración completa al voto electrónico remoto pudiera dejar fuera del proceso electoral democrático a una mayoría de la ciudadanía pone en entredicho la viabilidad de estos sistemas. Ello supone la obligatoriedad de tomar en consideración no sólo viabilidad de la solución tecnológica en sí misma sino sobre todo la capacidad del conjunto de la sociedad – y en especial aquellos colectivos más desfavorecidos – para acceder a su utilización. Las conclusiones a este

16. Establecer las posibles motivaciones detrás de la emisión de un voto nulo consciente es tarea quizás tan complicada como intentar hallar las razones que llevan a un ciudadano a emitir un voto válido. Como se ha señalado anteriormente las razones de la participación política son poliédricas, incluyendo factores personales, de contexto, culturales, etc.

dilema vendrán, obviamente, de la mano de algunas recetas que no por repetidas han dejado de tener valor: procesos de alfabetización digital, extensión de las infraestructuras tecnológicas y campañas de pedagogía política.

2.6 Duda 6: seguridad y garantías del sufragio

El debate sobre la seguridad del voto electrónico es uno de los elementos que, inevitablemente, deben abordarse al considerar su implantación sea cual sea el alcance del mismo¹⁷. Aunque desde nuestra posición parecería que no podemos aventurarnos a realizar análisis concienzudos de dicha dimensión debiendo únicamente realizar un acto de fe ante la su supuesta seguridad, sí podemos no obstante alertar sobre la incapacidad de garantizar la completa seguridad en el proceso de emisión del voto, su encriptado, transmisión y cómputo. Esta situación arroja, como mínimo, una derivada especialmente relevante desde el punto de vista politológico: el peligroso – por excesivo – peso que puedan tener los expertos tecnológicos en la futura implementación del voto electrónico en tanto que sucedáneos de los indispensables controles ciudadanos.

En cuanto a las garantías del sufragio, íntimamente vinculadas en gran medida a la seguridad de los sistemas de votación, debemos señalar que las principales cuestiones hacen referencia al carácter libre del sufragio, su igualdad y universalidad así como a su carácter secreto. En lo que concierne a la libertad del voto las dudas aparecen esencialmente al considerar la utilización de soluciones de voto electrónico remoto en un entorno no controlado en el cual la coacción al votante difícilmente puede ser detectada ni mucho menos neutralizada¹⁸. En lo concerniente al sufragio igual y universal,

17. Desde que el equipo de Avi Rubin destapara los tremendos errores de programación de las urnas electrónicas de la firma Diebold, lo cierto es que la literatura sobre seguridad y voto electrónico no ha hecho más que crecer. Véanse, entre otros, los trabajos de Rubin, 2006; Alvarez & Hall, 2004, o DeLozier & Karp (Eds.), 2006.

18. Aunque anteriormente ya hemos hecho referencia a la solución adoptada en el caso del voto electrónico remoto en Estonia, lo cierto es que esa misma situación también se da en el ejercicio del voto por correo postal: no tenemos ninguna garantía que el elector haya sido (o no) condicionado para la elección de una determinada opción política.

dejando de lado la anteriormente tratada brecha democrática, aparece una consideración relevante: la dificultad para garantizar – en algunos casos – la presentación equitativa de las candidaturas. La presentación de las candidaturas de forma equitativa es una condición especialmente relevante si consideramos que la utilización del voto electrónico permite incluir con mayor facilidad imágenes de los candidatos contendientes así como también archivos multimedia, aunque este extremo no nos consta que se haya tomado aún en consideración por ningún ordenamiento electoral.

Finalmente debiera considerarse además las dificultades que conlleva el uso del voto electrónico para garantizar el anonimato del votante con el objetivo de hacer imposible cualquier atisbo de trazabilidad o vinculación entre su identidad y el sentido de su voto. Aunque ello se encuentra de lleno en el ámbito genérico de la seguridad de los sistemas de votación electrónica, no es menos cierto que en la implementación de algunas de estas soluciones se han añadido procesos de identificación y registro que pueden atentar contra el secreto de la participación electoral así como ser objeto de un uso dudoso de los datos personales.

2.7 Duda 7: verificabilidad individual y colectiva

Si bien algunos sistemas electorales no incluyen medidas de verificabilidad y/o auditoría individual por parte del elector, en algunos como el español el ciudadano puede permanecer toda la jornada de votación frente a la urna desde el momento en que se constituye el colegio electoral hasta que finaliza la votación y el recuento de los votos¹⁹. Como es fácil de imaginar esta sencilla posibilidad cuenta con el enorme potencial de generar confianza en el elector, puesto que le permite constatar – sin la necesidad de ningún tipo de conocimiento especializado previo – que el voto que depositó no ha sido eliminado de la urna, que todos y cada uno de los votos (incluido el suyo) son extraídos de la urna para su cómputo, y que éste se realiza correctamente.

19. No sucede así en ordenamientos electorales como el mexicano o el venezolano, sólo por citar dos ejemplos latinoamericanos, probablemente debido al temor que una presencia masiva de electores pudiera conllevar para el mantenimiento del orden público.

Pues bien, al considerar los mecanismos de verificabilidad y/o auditoría individual en el voto electrónico nos encontramos con dificultades según el entorno sea controlado o no. En el primer caso de urnas electrónicas en entornos controlados todo parece indicar que la única medida posible para generar confianza de manera equiparable es la introducción de los recibos de votación anteriormente citados (los VVPB). Aunque ello no es suficiente, habida cuenta de la necesidad de confirmar la correcta transmisión de los datos almacenados por las urnas incluso habiéndose certificado la congruencia de los datos almacenados respecto de los recibos de votación depositados en la urna. Y no lo es por dos razones: en primer lugar porque como ya se ha señalado anteriormente los recibos de votación deben tener un carácter meramente temporal durante el período inicial de introducción de las urnas electrónicas. En segundo lugar, porque dicho proceso de verificación debería venir soportado por la posibilidad de realizar auditorías de cada una de las urnas electrónicas, por parte de personal competente técnicamente. No obstante el panorama es aún peor si hacemos referencia al voto remoto en entornos no controlados, donde ni siquiera podemos contar con los VVPB sino que, a lo sumo, obtendremos un código alfanumérico que supuestamente nos permitirá posteriormente comprobar si nuestro voto ha sido recibido por el sistema pero en ningún caso nos ofrecerá información sobre el sentido del voto ni sobre su correcto cómputo²⁰.

En cuanto a la verificación y/o auditoría colectiva, siguiendo el mismo esquema, deberíamos contemplar la realización de procesos de congruencia entre los datos computados por las urnas electrónicas y los recibos de votación depositados por los electores en las urnas tradicionales. Este sistema no puede aplicarse, obviamente, a todo el conjunto de urnas electrónicas sino que debe basarse en un proceso de “catas”, con una selección aleatoria de las urnas a auditar que sea además representativo del total de colegios electorales y urnas electrónicas. No obstante lo recomendable de esta medida, debe tenerse presente que su carácter es limitado en el tiempo por lo que

20. Una versión de este sistema de verificación es el utilizado por SCYTL, publicándose con posterioridad a la jornada de votación un listado de los códigos alfanuméricos procesados por el sistema de votación. La dificultad de este procedimiento es que dicho listado, además de no ofrecer ninguna garantía del correcto procesamiento de los votos emitidos puede ser, además, fácilmente corrompido.

en un plazo relativamente breve (entre 3 y 5 procesos electorales) debería reconsiderarse.

En este sentido parece razonable incluir otras medidas que, estratégicamente, doten también de mayor confianza al proceso de votación electrónica y que, a diferencia de las catas, tienen vigencia indefinida. Por un lado el establecimiento de protocolos claros y transparentes para la realización de auditorías técnicas de la solución de voto electrónico a emplear. Las autoridades electorales deberían permitir la libre realización de dichas auditorías por parte de los colectivos de ciudadanos que así lo solicitaran, tuvieran o no vinculación partidista concreta. Debería, por lo tanto, permitirse el acceso al código fuente y a la inspección de todo el proceso de fabricación de las urnas electrónicas o de preparación de la plataforma remota de votación así como también exigir a dichos colectivos el seguimiento de un protocolo de auditoría previamente establecido²¹. Finalmente, por otro lado, debe considerarse la consolidación y desarrollo de una medida que se está revelando como de excepcional relevancia en el proceso de generalización de las diferentes aplicaciones de voto electrónico: los procesos de certificación. Así las claves de dicho proceso se sitúan en qué agencias – públicas o privadas – deban tomar parte en dichos procesos, qué aspectos deban ser objeto de certificación, qué duración temporal deba tener dicha certificación o, finalmente, qué difusión deban darse a los resultados obtenidos (Barrat, 2007). Obviamente de la solución que se dé a estos interrogantes dependerá en gran medida la fiabilidad de las soluciones de voto electrónico y, más importante aún, su aceptación por parte de los ciudadanos.

2.8 Duda 8: aceptación ciudadana

La última de esta pequeña lista de dudas fruto del análisis del voto electrónico es, a la vez, fuente de algunas certezas posteriores.

21. No estamos haciendo referencia a ningún tipo de limitación o condicionante del proceso de auditoría, sino que básicamente pensamos en la necesidad de establecer una pauta de comportamiento (o deontológica, si se prefiere así) que establezca tanto la libertad de actuación de los auditores como las cláusulas de confidencialidad respecto del código fuente o el procedimiento para la difusión pública de los resultados de las auditorías técnicas.

Como hemos señalado en repetidas ocasiones, los estudios y discusiones teóricas sobre la implementación de soluciones tecnológicas de voto electrónico adolecen hasta la fecha de suficientes estudios sociológicos centrados en las percepciones ciudadanas (Reniu, 2007, p. 67-113). A partir de los datos generados en diferentes procesos de voto electrónico, hemos podido constatar dos grandes conclusiones que deberían tenerse presentes al implementar dichas soluciones.

Por un lado se confirman unos elevados grados de aceptación del voto electrónico, sea cual sea la solución concreta que vaya a implementarse, situándose por encima del 85%. No obstante, al mismo tiempo que lo aceptan también se muestran algo más reticentes a su utilización en elecciones políticas vinculantes, con valores entre el 75 y el 80%. Nuestra lectura de estos datos se centra en la necesidad de implementar dichas soluciones tecnológicas bajo criterios de gradualidad y, más importante aún, coexistencia con la forma tradicional de expresión del voto.

Esa coexistencia es, precisamente, la que se pone de relieve en la otra conclusión de nuestros estudios sociológicos: en aquellos procesos en los que el votante contaba con la posibilidad de elegir el canal mediante el cual emitir su voto – electrónico o tradicional – la justificación de su opción fue sorprendente. Inicialmente nuestra hipótesis era que la gran mayoría de los votantes justificarían su decisión en base a su percepción de una insuficiente seguridad en el proceso de votación e incluso un cierto sentimiento de tecnolofobia²². Sin embargo, contra-intuitivamente constatamos que estos votantes optaron mayoritariamente por usar el voto tradicional debido a lo que hemos dado en denominar la liturgia democrática. El acto de votar es percibido así como una parte del proceso de socialización democrática, con lo que el votante puede sentirse parte de la comunidad política. Lo relevante de dicha afirmación es que, lejos de ser un argumento trivial propio de ciudadanos iletrados o ignorantes, deviene en prueba fehaciente que la política nunca podrá ser confiada a un mundo virtual.

22. Una muestra de dicha reticencia al uso de las TICs es el comportamiento de algunos ciudadanos de mayor edad en España que ni tan siquiera utilizan los cajeros automáticos de las entidades bancarias. Prefieren ir personalmente cada mes para retirar sus pensiones, manteniendo así el contacto personal con el cajero (Reniu, 2005).

3. Algunas consideraciones finales (aunque no definitivas...)

No pretendemos cerrar estas reflexiones con una larga recapitulación de lo analizado, pero sí creemos que hay algunos elementos que merecen ser reiterados por cuanto resumen en gran medida nuestro posicionamiento frente a la implementación del voto electrónico.

En primer lugar partimos de la asunción que el voto electrónico, en cualquiera de sus diferentes modalidades, no es en ningún caso una panacea política. Su generalización no supondrá, per se, una mejora de los procesos electorales ni de la participación política, objetivos que van más allá de la introducción de un aditamento tecnológico.

En segundo lugar, la ausencia de políticas gubernamentales centradas en la potenciación y mejora de los valores cívicos y democráticos así como inversiones en infraestructuras tecnológicas y procesos de alfabetización digital, dará como resultado la persistencia estructural de la imposibilidad de superar los efectos negativos sobre la democracia derivados de la brecha digital.

Además, como tercera reflexión, el voto electrónico debe considerarse como una excelente herramienta complementaria para la mejora estructural de los procesos electorales. Así su implementación debería ser gradual, centrándose inicialmente en aquellos colectivos sociales con mayores dificultades para hacer efectivo su derecho de sufragio.

En cualquier caso, y para concluir, en el frontispicio de cualquier proceso de implementación del voto electrónico debería estar presente la consideración que aunque éste puede apoyar en la generación de una mayor legitimación democrática del sistema político, en el fondo dicha legitimación deberá descansar a la profundización de los mecanismos de información ciudadana, la promoción de una sólida cultura política, el respeto a los derechos fundamentales y, como corolario, a la rendición de cuentas por parte de los representantes.

Referencias

- ALVAREZ, R. M.; HALL, T. E. (2004). *Point, Click & Vote: The Future of Internet Voting*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- ANDUIZA, E.; BOSCH, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

- BARBER, B. (2006). ¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación? *Revista IDP*, Cataluña, n. 3, oct. Disponible en: <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/barber.html>>. Acceso en 25/02/2007.
- BARRAT, J. (2007). Los procesos de certificación de los sistemas electrónicos de votación. *Revista General de Derecho Constitucional*, Madrid, n. 4.
- DELOZIER, A. W.; KARP, V. (Eds.). (2006). *Hacked! High Tech Election Theft in America*. Austin: Truth Enterprises Publishing.
- MADISE, U.; MARTENS, T. (2006). E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world. In: KRIMMER, R. (Ed.). *Electronic voting 2006, Lecture Notes on Informatics*. Bonn: GI-Edition.
- MERCURI, R. (2004). *Facts About Voter Verified Paper Ballots*. Disponible en: <<http://www.notablessoftware.com/Papers/VVPBFacts.pdf>>. Acceso en 11/10/2007.
- NORRIS, P. (2001). *Digital divide? Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RENIU, J. M^a. (2005). *Improving citizen participation through the use of electronic voting*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- _____. (2007). Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada. In: RENIU, J. M^a. et al. *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (desafíos y posibilidades)*. Querétaro: FUNDap.
- RUBIN, A. D. (2006). *Brave New Ballot: The Battle to Safeguard Democracy in the Age of Electronic Voting*. New York: Morgan Road Books.
- TULA, M. I. (2005). *Voto electrónico: entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Ariel.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

Apresentação

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

Objetivo e política editorial

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

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

Normas para envio de artigos

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

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

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

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

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9.000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

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

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

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

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

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três

linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

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

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

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

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

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

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

Livros:

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

Artigos de periódicos:

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

Capítulos de livros:

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

Internet (documentos eletrônicos):

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

Trabalhos não publicados:

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

Documentos:

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

A seleção dos artigos

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

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

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

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

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

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

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

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