

ISSN 1414-7866

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

tre-pr nusp/ufpr

v. 2 n. 2 2013

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

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866

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

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

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral Curitiba v. 2 n. 2 agosto p. 169-314 2013

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

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

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

**Presidente:** Des. Rogério Coelho

**Vice-Presidente / Corregedor / Diretor da EJE/PR:** Des. Edson Luiz Vidal Pinto

**Direção Geral:** Ana Flora França e Silva

**Editores:**

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

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

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Bruno Bolognesi (UNILA)

Luiz Domingos Costa (Facinter)

*Direito Político e Eleitoral*

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Ana 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)

Clémerson Merlin Clève (UFPR; UniBrasil)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

René Ariel Dotti (UFPR)

Torquato Jardim

**Capa:** Adriano Codato

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Editores eletrônicos:** Tikinet Edição Ltda.

**Revisão técnica:** Leandro Rodrigues

**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](mailto: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**

A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais: reflexões a partir da teoria da justiça como equidade de John Rawls	175	<i>Marcelo Roseno de Oliveira</i>
Inelegibilidade por condenação criminal	191	<i>Pedro Roberto Decomain</i>
Una breve retrospectiva sobre la financiación de los partidos políticos en Alemania	215	<i>Ana Claudia Santano</i>
Centralismo e desenvolvimentismo: processos de institucionalização dos partidos marxistas brasileiros nos anos 1950	229	<i>Mabelle Bandoli Dias</i>
Entre as urnas e as togas: justiça eleitoral e competição política no Pará (1982-1986)	261	<i>Jean Guilherme Guimarães Bittencourt</i>
Quem controla o Legislativo? A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados	283	<i>José Alexandre da Silva Jr.</i> <i>Dalson Britto Figueiredo Filho</i> <i>Ranulfo Paranhos</i> <i>Enivaldo Carvalho da Rocha</i>
Normas para publicação	309	

## **Nota da Presidência**

É com muita satisfação que apresento o volume n° 02/2013 da **Paraná Eleitoral**, revista já consolidada como informativo jurídico, destacando-se por sua linha editorial inovadora ao trazer textos de Direito Eleitoral e de Ciência Política, visando o desenvolvimento da consciência democrática.

O lançamento desta revista tem por objetivo a divulgação de artigos, propiciando a autores a exposição de ideias, sem qualquer restrição, privilegiando os estudos, a crítica e o debate, com a finalidade de aperfeiçoar, cada vez mais, o processo eleitoral, âncora para o pleno desenvolvimento das instituições democráticas.

Cumprimento os autores, pela prestigiosa contribuição, e os editores, pela realização desta edição.

*Des. Rogério Coelho*  
*Presidente*

## A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais

*reflexões a partir da teoria da justiça como equidade de John Rawls*

**Marcelo Roseno de Oliveira**

### Resumo

Constitui objeto do presente artigo examinar aspectos da teoria da justiça como equidade de John Rawls, garantindo especial enfoque à questão das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades quanto ao acesso aos cargos públicos, observado o contexto de nações democráticas que realizam eleições periódicas para renovar os cargos de governo, buscando identificar as influências e implicações teóricas sobre o conteúdo do que se identifica atualmente como princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais.

**Palavras-chave:** justiça; eleições; equidade; igualdade de oportunidades; princípio da igualdade; competições eleitorais.

### Abstract

The object of this article is to examine aspects of the theory of justice as fairness by John Rawls, ensuring special focus to the issue of political liberties and fair equality of opportunity in access to public office, in the context of democratic nations that hold regular elections to renovate the offices of government, seeking to identify the influences and theoretical implications on the content of what is identified today as the principle of equal opportunities in electoral contests.

**Keywords:** justice; equity; equal opportunities; electoral contests.

Artigo recebido em 10 de junho de 2013; aceito para publicação em 14 de julho de 2013.

“[...] o valor das liberdades políticas para todos os cidadãos, qualquer que seja a sua situação social ou econômica, deve ser aproximadamente igual ou pelo menos suficientemente igual, no sentido de que cada qual tenha uma oportunidade equitativa (*fair*) de ocupar uma função

---

### Sobre o autor

Mestre e doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor de Direito Eleitoral da Universidade de Fortaleza e da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Pesquisador apoiado pela UNIFOR.

pública e de influenciar no resultado das decisões políticas” (RAWLS, John. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.178)

## Introdução

A justiça como equidade, teoria desenvolvida (e reformulada) em diversas obras do politólogo americano John Rawls, ao pretender apontar qual seria a concepção política de justiça mais apropriada para uma sociedade bem-ordenada, toma por base um contexto social no qual os cidadãos são vistos como livres e iguais, para o que considera um regime de liberdades básicas, dentre as quais insere as *liberdades políticas*, que capacitariam o cidadão a participar da vida pública (2002, p. 143).

Todas as pessoas deveriam ter direito ao mesmo esquema de liberdades, e as desigualdades somente seriam admitidas se fosse assegurado a todos uma igualdade equitativa de oportunidades, privilegiando-se, ainda assim, as pessoas menos favorecidas (princípio da diferença).

Rawls idealiza, então, um sistema político denominado de democracia de cidadãos-proprietários (*property-owning democracy*), no qual seriam realizados plenamente todos os principais valores políticos expressos pelos princípios de justiça que formula, o que não ocorreria, em contraposição, no sistema político que identifica como próprio do estado de bem-estar social capitalista.

Na democracia de cidadãos-proprietários impera o valor equitativo das liberdades políticas, assegurando-se que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades para exercer os atos da vida política, seja para *afetar o resultado das eleições*, seja para *ter acesso aos cargos públicos*.

A construção doutrinária de Rawls influencia nitidamente a formulação do que se tem denominado nos tempos atuais de *princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais*, cujo delineamento encontra especial impulso teórico na obra do jurista espanhol Óscar Sánchez Muñoz (Madrid, 2007), destacando-se a tarefa da atuação estatal para buscar *desativar* fatores que devem ser irrelevantes nas disputas eleitorais, inclusive mediante ações afirmativas que possam resguardar a equidade.

É possível perceber que os ordenamentos jurídico-constitucionais de várias nações democráticas, dentre os quais o do Brasil,

contemplam normas que protegem especificamente a igualdade de oportunidades ou a equidade da disputa, não obstante ainda convivam com situações de desigualdade nos prélios, albergadas paradoxalmente por regras eleitorais que privilegiam as maiorias políticas, o que é revelado de forma sensível em aspectos como o rateio dos investimentos públicos nos partidos políticos e o direito de antena (acesso ao rádio e à TV).

Constitui objeto do presente artigo examinar aspectos da teoria da justiça como equidade de John Rawls, garantindo especial enfoque à questão das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades quanto ao acesso aos cargos públicos, observado o contexto de nações democráticas que realizam eleições periódicas para renovar os cargos de governo, buscando identificar as influências e implicações teóricas sobre o conteúdo do que se identifica atualmente como princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais.

### **I. Aspectos da teoria da justiça como equidade de John Rawls**

A teoria da justiça como equidade, de John Rawls (1995; 2003), considera a sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração para outra, no qual os cidadãos (que cooperam) são considerados como pessoas livres e iguais. De acordo com essa concepção, os princípios de justiça mais razoáveis seriam aqueles que fossem objeto de acordo mútuo entre pessoas em condições equitativas, o que revela que a teoria parte da ideia de um contrato social.

Uma sociedade bem-ordenada, para Rawls, seria aquela efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça, fundada nos mesmos princípios, aceitos por todos. Nessa sociedade *idealizada* por Rawls, as instituições políticas e sociais se relacionariam num sistema de cooperação, compondo o que denominou de “estrutura básica”, que determinaria a maneira como se distribuem direitos e deveres e a divisão das vantagens provenientes da cooperação social, sendo certo que só se admite a desigualdade de renda e riqueza que seja vantajosa para os menos favorecidos.

Rawls aponta que a Constituição política com um Judiciário independente, as formas legalmente reconhecidas de propriedade e a estrutura da economia (na forma, por exemplo, de um sistema

de mercados competitivos com propriedade privada dos meios de produção), bem como, de certa forma, a família, fazem parte da estrutura básica. Ela seria, portanto, o contexto social de fundo, dentro do qual as atividades das associações e indivíduos ocorrem. Uma estrutura básica justa garantiria a justiça de fundo (*background justice*).

Os termos equitativos de cooperação social provêm de um acordo celebrado por aqueles comprometidos com ela. Acordo entre os próprios cidadãos, concertado em condições justas para todos. Essas condições devem situar de modo equitativo as pessoas livres e iguais e não devem permitir que alguns tenham posições de negociação mais vantajosas do que as de outros.

Na posição original, não se permite que as partes conheçam as posições sociais ou as doutrinas abrangentes específicas das pessoas que elas representam. As partes também ignoram a raça, grupo étnico, sexo, ou outros dons naturais como a força e a inteligência das pessoas. Rawls constrói, figurativamente, esses limites de informação, dizendo que as partes se encontram por trás de um véu de ignorância.

Qualquer acordo concertado pelas partes na condição de representantes dos cidadãos é equitativo. Uma vez que o conteúdo do acordo diz respeito aos princípios de justiça para a estrutura básica, o acordo na posição original especifica os termos justos da cooperação social entre os cidadãos assim considerados.

A função dos princípios de justiça, segundo Rawls (2003, p. 10), seria “definir os termos equitativos de cooperação social (Teoria, § 1). Esses princípios especificam os direitos e deveres básicos que devem ser garantidos pelas principais instituições políticas e sociais, regulam a divisão dos benefícios provenientes da cooperação social e distribuem os encargos necessários para mantê-la”.

Os princípios de justiça forneceriam uma resposta para a questão fundamental da filosofia política, formulada por Rawls nos seguintes termos: “qual é a concepção política de justiça mais apropriada para especificar os termos equitativos de cooperação entre cidadãos vistos como livres e iguais e a um só tempo razoáveis e racionais, e (agregamos) como membros normais e plenamente cooperativos da sociedade ao longo de toda a vida, geração após geração?”.

Rawls (2003, p. 60) definiu os dois princípios de justiça nos seguintes termos:

(a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e

(b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença).

O primeiro princípio, segundo Rawls, teria precedência sobre o segundo, de mesmo modo que, quando considerado o segundo, a igualdade equitativa de oportunidades precederia ao princípio da diferença.

Ao tratar do primeiro princípio, o autor destina especial atenção às liberdades básicas, que seriam consideradas como aquelas que forneceriam as condições políticas e sociais essenciais para o adequado desenvolvimento e pleno exercício das faculdades morais das pessoas livres e iguais. Nesse contexto, o autor elenca como básicas: as liberdades políticas iguais; a liberdade de pensamento; e a liberdade de associação, as quais deveriam ser garantidas por uma Constituição, além da liberdade de consciência.

Já quanto ao segundo princípio, Rawls aponta que a igualdade de oportunidades exigiria não só que os cargos públicos e posições sociais estivessem abertos, mas que todos tivessem uma *chance equitativa de ter acesso a eles*. De modo a deixar claro o seu pensamento neste ponto, o autor (2003, p. 62) afirma que: “supondo que haja uma distribuição de dons naturais, aqueles que têm o mesmo nível de talento e habilidade e a mesma disposição para usar esses dons deveriam ter as mesmas perspectivas de sucesso, independentemente de sua classe social de origem, a classe em que nasceram e se desenvolveram até a idade da razão”.

Em sua formulação original da Teoria da Justiça (1995, p. 68), Rawls indicava que:

*El segundo principio se aplica, en su primera aproximación, a la distribución del ingreso y la riqueza y a formar organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad o cadenas de mando. Mientras que la distribución del ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, tiene no obstante que ventajosa para todos, y al mismo tiempo los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todos. El segundo principio se aplica haciendo assequibles los puestos*

*y, teniendo en cuenta esta restricción, disponiendo las desigualdades económicas y sociales de modo tal que todos se beneficien.*

Rawls afirmou em uma reformulação da teoria da justiça como equidade que suas ideias se justificariam num contexto de um concepção *política* da justiça, rejeitando a aplicabilidade de um enfoque mais abrangente. Nesse contexto, inclui as liberdades políticas dentre as liberdades básicas, muito embora afirme expressamente se filiar à tradição liberal (representada por Constant e Berlin) que considera que as liberdades políticas iguais (liberdade dos antigos) têm, em geral, menos valor intrínseco que a liberdade de pensamento e de consciência (a liberdade dos modernos).

Ainda assim, nega a possibilidade de que se exclua as liberdades políticas do rol das liberdades básicas, qualificando-as como “meios institucionais essenciais para proteger e preservar outras liberdades básicas”, e exemplifica: “Quando se nega a grupos e minorias politicamente mais fracos o direito de votar, e eles ficam impedidos de ocupar cargos políticos e de participar de partidos políticos, é provável que seus direitos e liberdades básicos se vejam restringidos, quando não negados” (RAWLS, 2003, p. 202-203).

Ao tratar das liberdades políticas (e de seu valor equitativo), Rawls se preocupa em formular uma construção teórica que refute a crítica costumeira de que as liberdades iguais, no Estado Democrático moderno, seriam meramente formais. O autor admite que direitos e liberdades básicas dos cidadãos são, de fato, iguais: todos têm o direito de voto, de concorrer a cargos políticos e de se filiar a partidos políticos, todavia “as desigualdades sociais e econômicas nas instituições de fundo são comumente tão grandes que aqueles que dispõem de maior riqueza e melhores posições sociais geralmente controlam a vida política e promulgam legislações e políticas sociais que promovam seus interesses” (2003, p. 210).

Apresenta, assim, a ideia de que seria possível distinguir a liberdade e o seu valor, afirmando que, para responder a essa crítica, “a justiça como equidade trata as liberdades políticas de maneira especial”, incluindo no primeiro princípio de justiça “uma providência para garantir o *valor equitativo* das liberdades políticas iguais”:

(I) Essa garantia significa que o valor das liberdades políticas para todos os cidadãos, seja qual for a sua posição econômica ou social, tem de ser suficientemente igual no sentido de que todos tenham uma oportunidade

equitativa de ocupar cargos públicos, de afetar o resultado das eleições e assim por diante. Essa ideia de oportunidade equitativa é comparável com a igualdade equitativa de oportunidades no segundo princípio.

(II) Quando os princípios de justiça são adotados na posição original, supõe-se que o primeiro princípio inclui essa providência e que as partes levam isso em consideração em seu raciocínio. A exigência de valor equitativo das liberdades políticas, bem como o uso de bens primários, faz parte do significado dos dois princípios de justiça.

Embora afirme não ser seu propósito indicar a melhor maneira de realizar esse valor equitativo, recorda que algumas medidas que já estariam sendo tomadas revelariam esse propósito, envolvendo aspectos como: “o uso de fundos públicos para eleições e restrições às contribuições de campanhas, a garantia de um acesso equitativo aos meios de comunicação, e algumas regulamentações da liberdade de expressão e de imprensa (mas não restrições que afetem o conteúdo da expressão)” (RAWLS, 2003, p. 212).

O autor idealiza, então, um sistema político denominado de democracia de cidadãos-proprietários (*property-owning democracy*), no qual seriam realizados plenamente todos os principais valores políticos expressos pelos dois princípios de justiça, em contraposição ao estado de bem-estar social capitalista, que não o faz. Rawls afirma que uma das principais diferenças entre os sistemas é que, na democracia de cidadãos-proprietários, as instituições de fundo “trabalham no sentido de dispersar a posse de riqueza e capital, impedindo assim que uma pequena parte da sociedade controle a economia, e, indiretamente, também a vida política (RAWLS, 2003, p. 196-197).

A democracia de cidadãos-proprietários evitaria o monopólio dos meios de produção por uma pequena classe, não pela redistribuição de renda àqueles que têm menos, “mas sim garantindo a difusão da propriedade de recursos produtivos e de capital humano (isto é, educação e treinamento de capacidades) no início de cada período, tudo isso tendo como pano de fundo a igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2003, p. 197).

## **2. Os delineamentos do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**

As democracias modernas, é certo, revelam-se pela preponderância do elemento representativo, manifestado a partir da realização de

eleições frequentes para os cargos de governo (DAHL, 2001, p. 109). Se o componente eleitoral não é suficiente para caracterizar uma nação como democrática, parece, por outro lado, que dificilmente se poderá identificar como tal a que não contemple a realização de eleições livres, justas e frequentes.

Nesse contexto, em que ganham destaque aspectos como a representação e a realização de eleições habituais como forma de legitimação do exercício do poder político, cresce a importância dos organismos eleitorais, ou mais especialmente dos sistemas (modelos constitucionais) de controle das eleições, responsáveis por concretizar a interferência estatal para resguardar que as disputas sejam travadas num *ambiente de igualdade*.

É certo que as relações entre dinheiro e política acabam por revelar uma aproximação visceral (e prejudicial à democracia) entre os detentores do poder econômico e o exercício do poder político, o que faz aumentar a importância do controle estatal de modo a desativar fatores que não deveriam interferir nas escolhas por parte dos eleitores.

Ainda assim, é concebido atualmente que a atuação dos organismos eleitorais não se deve dar exclusivamente por meio de limitações à atuação dos agentes políticos, mas também por ações positivas, que permitam a máxima inclusão política, possibilitando que representantes dos mais diversos segmentos sociais disponham de igualdade de chances quando da disputa dos cargos de representação.

É preciso recordar que, não obstante certo dissenso doutrinário sobre a classificação dos direitos políticos à luz de sua funcionalidade, parece não haver controvérsia quanto ao fato de que eles contêm *dupla dimensão* (ou dimensão mista), postando-se ora como *direitos a ações negativas* (de defesa), ora como *direitos a ações positivas* (prestações estatais), envolvendo, com efeito, um espaço de não intervenção ou abstenção do Estado, e por outro lado um espectro de atuação positiva (fática ou normativa), no sentido de concretizá-los.

O reconhecimento da dimensão prestacional dos direitos políticos envolve, em essência, a ideia de que incumbe ao Estado uma atuação positiva no sentido de assegurar a amplitude da participação política, tornando efetivos os princípios que norteiam tal campo dos direitos fundamentais, ou, em outras palavras, identificando a hermenêutica constitucionalmente adequada, a qual, sem dúvida, será aquela que busque maximizar e dar concretude a valores como a soberania popular, o sufrágio universal e a legitimidade das eleições.

Nesse campo, tomando por base a ordem constitucional instaurada no Brasil a partir da Carta de 88, o investimento público no financiamento das campanhas eleitorais e no acesso dos partidos aos meios de comunicação, como o rádio e a TV, além da atuação para assegurar, por exemplo, a universalização do sufrágio, ampliando a participação de mulheres, estrangeiros, índios e jovens, bem como a extensão do rol de direitos, como ocorreu com a recente edição da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal N° 12.527/2011), enquadram-se nitidamente como direitos de caráter prestacional.

Se é certo, portanto, que os direitos políticos assumem a natureza de direito a prestações do Estado, a questão tormentosa que se levanta diz respeito aos critérios que serão utilizados para a sua concretização, especialmente quando em conta as disputas eleitorais e o conhecido *princípio da igualdade de oportunidades* entre os contendores. Em outras palavras, implica o estudo sobre quais critérios devem ser utilizados para o oferecimento de tais prestações e quem serão os destinatários delas.

Neste tocante, é de inegável relevo a contribuição de Óscar Sánchez Muñoz (2007, p.12) ao aludir ao fato de que no campo da igualdade de oportunidades é possível distinguir duas grandes visões, ambas vigentes na atualidade: a primeira que coincide com o *princípio da não discriminação*, segundo o qual na contenda os indivíduos devem depender de seu próprio esforço e de suas próprias decisões, sem que possam influir no resultado outros atributos, como o sexo e o nível de recursos econômicos; e a segunda, que está ligada à noção de que as instituições públicas devem atuar para equilibrar a competição entre pessoas que, em virtude de suas origens ou atributos pessoais, estejam em desequilíbrio, exigindo-se, portanto, uma *ação pública de compensação*.

Recorda o autor, em suma, que em todas as competições há fatores relevantes e irrelevantes e que, nos prélios eleitorais, tais componentes decorrem de opções legislativas, as quais deveriam conferir importância a atributos como força de convicção, honradez, sinceridade e capacidade de trabalho, em detrimento de outros como a capacidade de influência derivada de posições de domínio econômico, midiático etc. Indo adiante, aponta uma *dimensão negativa* do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, representada pela necessidade de que o Estado limite o uso do poder político, econômico e midiático que influencia as

disputas, mas também uma *dimensão positiva*, a cobrar uma ação pública sobre os fatores irrelevantes – que são os únicos suscetíveis de serem compensados –, pois sem um elemento de compensação restará apenas a ideia de *igualdade formal* nas disputas. Diz ele ser

[...] *necesario, pues, compensar de algún modo la situación de inferioridad en que se encuentren algunos de los competidores electorales y permitir que las opiniones políticas que representan dichos competidores tengan la misma oportunidad de hacerse visibles para el electorado, de tal forma que la decisión de los electores pueda ser así auténticamente libre y no venir condicionada por los poderes políticos, económicos o mediáticos.*

A partir da observação da ordem constitucional brasileira, Eneida Desiree Salgado (2010, p. 178) identifica o *princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral*, que se reflete na ideia de isonomia construída na Constituição, a impor a regulação das campanhas eleitorais. Partindo do que foi alinhado por Muñoz, alude que a ideia de igualdade pode ser compreendida a partir de um princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da *exigência de uma intervenção estatal que assegure o equilíbrio*, indicando que o “sistema brasileiro se aproxima mais dessa segunda leitura”.

O próprio reconhecimento do caráter prestacional dos direitos políticos parece ser o passo decisivo para que se reforce tal perfil, buscando potencializar sua aplicação, uma vez que não se pode opor dúvida quanto ao fato de que alguns direitos políticos assumem claramente tal dimensão na ordem constitucional brasileira, como nos casos do financiamento público de partidos políticos e do acesso gratuito ao rádio e à TV, ou simplesmente pelos investimentos despendidos para a realização das eleições<sup>1</sup>.

A efetividade dos direitos políticos como direitos prestacionais parece fundamental para estimular as possibilidades da democracia no Brasil, resguardando, dentre outros valores, o pluralismo político e a

1. A proposta orçamentária do Tribunal Superior Eleitoral para o ano de 2012, quando se realizaram eleições municipais, previa despesas na ordem de R\$ 521,9 milhões para a execução do pleito, conforme noticiado em sua página oficial: “TSE aprova proposta orçamentária da Justiça Eleitoral para 2012”. Disponível em: <<http://agencia.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1404541>> Acesso em 24 mai. 2013.

autenticidade do regime representativo, cabendo ter sempre presente a advertência de Filomeno Moraes (2006, p. 26), segundo a qual:

Evidentemente, no Brasil as dificuldades para a realização da democracia são grandes. Sobretudo, porque aqui, em primeiro lugar, a sociedade está substancialmente marcada por desequilíbrios socioeconômicos e por um elevado grau de iniquidade social. E, em segundo, porque é uma sociedade que se caracteriza por um evidente componente autoritário, com uma história pontilhada por manifestações de sentimento anti-representativo.

O caráter prestacional de direitos políticos extraíveis de nossa ordem constitucional, reclamando ações positivas do Estado, compreendendo os investimentos públicos para viabilizar o exercício pleno da democracia, conduz inegavelmente à formulação de algumas questões fundamentais: quais critérios devem ser usados pelo Estado para colocar em prática as prestações num contexto em que se deve assegurar igualdade de oportunidades nas competições eleitorais? Os critérios atualmente adotados têm se revelado eficazes para a ação que se cobra do Estado no sentido de *compensar* ou de *desativar* as influências ilegítimas nos pleitos?

A relevância prática de que se pretenda responder a tais questionamentos é evidente diante da constatação de que, mesmo numa conjuntura que deveria resguardar a igualdade de oportunidades, é possível identificar que o próprio sistema político-eleitoral brasileiro convive com várias situações potencialmente geradoras de desequilíbrio (e de abuso), como os critérios pouco equânimes para o rateio do Fundo Partidário e para a distribuição do tempo dos partidos no rádio e na TV, além da admissão do financiamento privado das campanhas eleitorais, com ausência de limites impostos por lei para os gastos, e fixação de limites relativos para as doações eleitorais. Destarte, não seria demais recordar a advertência que já se fez noutra sede (OLIVEIRA, 2010, p. 99) quanto ao fato de que

[...] mesmo tendo a Justiça Eleitoral avançado significativamente quanto à otimização da tarefa de administrar os pleitos, ainda se convive no Brasil com a ideia corrente de que as eleições são corrompidas, dada a influência do abuso de poder na fase de captação de votos (ou mesmo antes dela, uma vez que, de tão arraigada em nossa cultura política a prática do aliciamento, muitas vezes patrocinada pelo próprio

Estado, tem-se a sensação de que “tudo gira em torno de interesses político-eleitorais”).

Muñoz (2007, p. 88) pontua com precisão a dificuldade para o estabelecimento de critérios de acesso aos direitos políticos (prestacionais) à luz do princípio da igualdade de oportunidades, formulando indagações como:

[...] lo que nos plantea el doble problema de la definición de los criterios de acceso a dicho reparto (¿qué competidores van a tener derecho a las prestaciones?) y de la definición de los criterios del propio reparto (¿cuánto le va corresponder a cada uno?). La cuestión es: ¿Igualdad de oportunidades significa que todos los competidores deben acceder al reparto y que los recursos disponibles han de repartirse por igual entre los distintos competidores ? y, de no ser así, ¿cuáles han de ser los criterios admisibles para establecer una diferenciación entre los potenciales beneficiarios?

São, sem dúvida, instigantes perguntas, para as quais se deve construir respostas adequadas, de modo a identificar os contornos e limites dos direitos políticos prestacionais, posicionando-os à luz da igualdade de oportunidades nas eleições eleitorais, especialmente para o fim de examinar se os critérios atualmente em vigor mostram-se consentâneos com os valores republicano e democrático.

### **3.A influência do pensamento de John Rawls para a formulação do princípio da igualdade de oportunidades nas eleições eleitorais**

A construção do perfil do princípio da igualdade de oportunidades nas eleições eleitorais na obra de Óscar Sánchez Muñoz (2007, p. 30) recebe uma influência confessada do pensamento de Rawls. Diz ele que:

La concepción tradicional del Derecho electoral como un conjunto de garantías puramente formales, está dando paso a una concepción basada en las garantías de justicia, lealtad o limpieza (fairness) de la competición electoral. Esta terminología proviene del Derecho anglosajón donde los vocablos fair y fairness poseen siempre un matiz de garantía material o sustantiva, frente a la mera garantía formal. Parece indudable que estos términos sugieren razonamientos muy próximos

a los que sustentan la visión sobre la igualdad de oportunidades que se defiende en este trabajo.

O autor espanhol recorda que Rawls se limita a indicar “*algunos de los instrumentos posibles*” para que se assegure a igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, ainda assim ressaltando que os pôr em prática poderia exigir alguns ajustes entre as liberdades básicas.

Rawls afirma que um dos objetivos desse ajuste, em caso de conflitos entre liberdades básicas, é “dar a legisladores e partidos políticos independência em relação a grandes concentrações de poder econômico e social privado numa democracia de propriedade privada, e em relação ao controle governamental e ao poder burocrático num regime socialista liberal” (2003, p. 212).

E indica, em seguida, duas características da garantia do valor equitativo das liberdades políticas:

(a) Primeiro, isso assegura para cada cidadão o acesso equitativo e praticamente igual ao uso de recursos públicos concebidos para servir a um propósito político definido, qual seja, o recurso público especificado pelas regras e procedimentos constitucionais que governam o processo político e controlam o acesso a posições de autoridade política. Essas regras e procedimentos têm de constituir um processo equitativo, elaborado, na medida do possível, para produzir uma legislação justa. As reivindicações válidas de cada cidadão são mantidas dentro de certos limites padrão pela ideia de um acesso equitativo e igual ao processo político enquanto recurso público.

(b) Em segundo lugar, esses recursos públicos têm um espaço limitado, por assim dizer. Sem a garantia do valor equitativo das liberdades políticas, aqueles que dispõem de mais meios poderiam se juntar e excluir aqueles com menos meios. Presume-se que o princípio de diferença não seja suficiente para impedir isso. O espaço limitado do fórum político público permite, digamos, que a utilidade das liberdades políticas esteja muito mais sujeita à posição social e aos meios econômicos dos cidadãos que a utilidade de outras liberdades básicas. É por isso que acrescentamos a exigência do valor equitativo às liberdades políticas.

É evidente, portanto, que o delineamento do conteúdo atual do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais rejeita a igualdade sob o ponto de vista meramente formal, aludindo à necessidade de que a interferência dos organismos eleitorais procure resguardar um ambiente de igualdade substancial, seja por meio

da não-discriminação, seja mediante ações positivas para desativar fatores irrelevantes nas competições.

Muñoz rejeita uma igualdade de trato absoluta entre os partidos políticos, que ignore a representatividade de cada um, pois, do contrário, se fosse dado tratamento igual a todos os partidos, seja os que têm um grande apoio eleitoral seja os que o tenham mais escasso, seriam privilegiados injustificadamente os cidadãos que tenham escolhido participar politicamente por meio dos pequenos partidos.

Ainda assim, aponta que a dimensão positiva do princípio da igualdade de oportunidades assume a feição de um mandado de otimização da visibilidade perante o eleitorado das distintas alternativas políticas envolvidas na disputa: “*mandato que se articula a través de prestaciones públicas dirigidas a compensar el desequilibrio fáctico existente entre los competidores electorales*” (2007, p.274).

No ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, é possível encontrar manifestações do princípio. Além da disposição do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que resguarda valores fundantes da disciplina constitucional dos direitos políticos: como a legitimidade das eleições, a ser preservada frente ao abuso do poder político e do poder econômico, há manifestações em nível infraconstitucional que sofrem clara influência do postulado, como a previsão do art. 73, da Lei Nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), ao fixar vedações aos agentes públicos durante as campanhas, apontando que as condutas ali interditas são “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

## Conclusão

É plenamente possível identificar no contexto das modernas democracias eleitorais, a noção de que a disputa dos cargos de governo deve se travar num contexto de rigorosa igualdade, e que tal se dá quando se assegura, de modo equitativo, aos contendores, a igualdade de oportunidades, com clara inspiração nas linhas fundantes da teoria da justiça como equidade de John Rawls.

A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, mais do que um regime que privilegie as liberdades políticas, cobra uma forte interferência estatal, em especial dos organismos eleitorais. Não se trata apenas da não discriminação entre as opções políticas que se apresentam, postulado nitidamente de matriz liberal, mas

sim e especialmente de uma intervenção estatal nas disputas para assegurar a equidade.

A aplicação prática de tais ideias se revela particularmente necessária no contexto de democracias erigidas nas chamadas economias de mercado, em que a relação entre dinheiro e política se mostra cada vez mais próxima, de modo a possibilitar que sejam desativados os fatores irrelevantes das campanhas eleitorais, aperfeiçoando-se, em última análise, a representação política.

### Referências

- DAHL, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- MORAES, F. (2006). A Constituição da República Federativa do Brasil. *Curso reforma política: novos caminhos para a governabilidade*, Fascículo 01. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha.
- MUÑOZ, Ó. S. (2007). *La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales.
- OLIVEIRA, M. R. de. (2010). *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- RAWLS, J. (1995). *Teoría de la justicia*. 2. ed. México: FCE.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.



## Inelegibilidade por condenação criminal

**Pedro Roberto Decomain**

### Resumo

Causas de inelegibilidade são fenômenos cuja presença deve impedir que alguém seja candidato a mandato eletivo. A Constituição da República Federativa do Brasil prevê algumas, autorizando também que outras sejam veiculadas mediante lei complementar. A lei complementar que atualmente prevê outras causas de inelegibilidade, além das contidas na própria CRFB, é a de nº 64, de 1990 (LC 64/90), conhecida como Lei das Inelegibilidades, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010. A CRFB determina a suspensão dos direitos políticos de quem seja criminalmente condenado, por sentença irrecorrível, enquanto durarem os efeitos da condenação. Além disso, o art. 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar nº 64, de 1990, considera inelegíveis por oito anos após o cumprimento (na verdade extinção) da pena, os que hajam sido condenados pelos crimes nela previstos. O prazo de oito anos tem início na data em que a pena criminal se extingue. A inelegibilidade pode passar a existir, todavia, desde que seja proclamada condenação por órgão colegiado. Entre a condenação e o trânsito em julgado já existe inelegibilidade. Após o trânsito em julgado inicia-se a suspensão de direitos políticos e depois do cumprimento da pena segue-se o prazo de oito anos de inelegibilidade. Esta surge apenas em caso de condenação por algum dos crimes previstos pela alínea “e”, do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90, não ocorrendo, todavia, quando se tratar de crimes culposos, crimes sujeitos à ação penal privada ou que sejam infrações penais de menor potencial ofensivo.

**Palavras-chave:** inelegibilidade; direito eleitoral; direitos políticos; candidato; mandato eletivo.

### Abstract

Causes of ineligibility are situations whose occurrence must impede a person from being a candidate for an elected position. The Constitution of the Federative Republic of Brazil lists some of these situations, while also authorizing that other situations be authorized by complementary statutes. The complementary statute that currently lists other causes of ineligibility, beyond the ones contained in the Brazilian Constitution, is Complementary Statute n. 64 of 1990, also known as the Statute of Ineligibilities, recently modified by Complementary Statute n. 135 of 2010. The Brazilian Constitution determines the suspension of political rights of those who are criminally convicted, by a sentence not subject to appeals, for as long as the effects of the conviction last. Beyond this, art. 1, item I, line “e, of Complementary Statute n. 64 of 1990, considers those who have been convicted of the crimes described in the statute ineligible for

### Sobre o autor

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; professor da Universidade do Contestado – UnC, Campus Mafra, SC; Professor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina; Promotor de Justiça em Santa Catarina

eight years after serving the sentence (or after the sentence is extinct). The eight year term begins at the time the criminal sentence is extinct. The ineligibility may come into effect, however, as soon as there is a conviction by a board of judges. In between the conviction and the *res judicata* there is already ineligibility. After *res judicata* the suspension of political rights begins, and after serving the sentence the eight-year term of ineligibility begins. This ineligibility only applies in cases of convictions of one of the crimes listed in line “e”, item “I”, or art. I of Complementary Statute 64/1990, and not, however, when dealing with crimes without intent, crimes subject to private penal complaints or misdemeanors.

**Keywords:** ineligibility; electoral law; political rights; candidate; elective office.

Artigo recebido em 10 de abril de 2013; aceito para publicação em 1º de julho de 2013.

## I. Causas de inelegibilidade: noção e previsão

Antes de iniciar-se a abordagem do tema principal deste estudo, representado pela inelegibilidade resultante de condenação criminal, convém que se apresente, ainda que de forma breve, o significado que se atribui à expressão *causa de inelegibilidade*. Como tal entende-se todo fenômeno que, previsto na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (designada doravante apenas como CRFB), ou em lei complementar, segundo será exposto logo à frente, deve retirar da pessoa a quem atinge a possibilidade de candidatar-se a todo e qualquer mandato eletivo, ou a algum em particular<sup>1</sup>.

Como já se anunciou, algumas causas de inelegibilidade acham-se previstas no próprio texto da vigente Constituição da República. Trata-se da inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, prevista pelo § 4º, do art. 14 do texto constitucional, a inelegibilidade para terceiro mandato sucessivo do Chefe de Executivo já reeleito (§ 5º do mesmo artigo), a do Chefe do Poder Executivo que, pretendendo candidatar-se a mandato diverso, não haja renunciado ao menos

---

1. Há causas de inelegibilidade que alcançam a candidatura a qualquer mandato. Outras, porém, são mais restritas, afastando apenas a possibilidade da candidatura a algum mandato específico. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal configura exemplo da primeira hipótese. Para a segunda pode-se lembrar a inelegibilidade do Chefe de Poder Executivo já reeleito, para terceiro mandato sucessivo.

seis meses antes da data prevista para a eleição, na forma do § 6º do art. 14, a inelegibilidade de cônjuge ou parentes do Chefe do Executivo, por consanguinidade ou afinidade, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, para os cargos da circunscrição (§ 7º do mesmo artigo, hipótese que abrange também quem convive com o Chefe do Executivo em união estável) e a inelegibilidade do Presidente da República que haja perdido o mandato em decorrência de condenação pelo Senado Federal, pelo cometimento de crime de responsabilidade<sup>2</sup>.

Outras causas de inelegibilidade, ao inverso, são veiculadas mediante lei complementar, consoante o autoriza o § 9º, do art. 14, da CRFB. Nos termos daquele parágrafo, outros casos de inelegibilidade podem ser previstos, desde que constem de lei complementar, a qual deverá também fixar o prazo para a respectiva cessação. Ademais, somente legitima-se a previsão de certo fenômeno como causa de inelegibilidade, quando, por meio do afastamento da candidatura da pessoa a ele ligada, seja viabilizada proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, ou da normalidade e legitimidade das eleições em face da influência do poder econômico ou do abuso no exercício de cargo, mandato ou emprego na administração pública direta ou indireta.

A lei que atualmente veicula outras causas de inelegibilidade, nos termos do aludido § 9º, do art. 14, da CRFB, é a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que passou a ser conhecida como Lei das Inelegibilidades, e que ao longo deste texto será designada apenas como LC 64/90, objeto de recente alteração pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, denominada pela imprensa de Lei da Ficha Limpa, designação que se popularizou e é empregada atualmente inclusive em âmbito jurídico. Sempre que neste trabalho se fizer referência à Lei das Inelegibilidades, deve-se entender que se está a designar o texto com o qual a LC 64/90 se acha em vigor após as emendas introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010.

---

2. Nos termos do parágrafo único do art. 52 da CRFB, a condenação do Presidente da República, proferida pelo Senado, pela prática de crime de responsabilidade, importa a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelos oito anos seguintes, o que resulta em inelegibilidade, na medida em que os mandatos eletivos são funções públicas.

Dentre tais causas de inelegibilidade insere-se aquela decorrente de condenação pela prática de determinados crimes, prevista pelo art. 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90, que forma o objeto central deste breve estudo.

## **2. Suspensão de direitos políticos em virtude de condenação criminal transitada em julgado**

Antes de discorrer especificamente acerca da referida causa de inelegibilidade, mostra-se prudente lembrar aspecto particular ligado à suspensão de direitos políticos, que com ela guarda relação direta.

O pleno exercício dos direitos políticos é condição de elegibilidade, nos termos do inciso II do § 3º, do art. 14 da CRFB. Condições de elegibilidade são requisitos que devem estar satisfeitos para que alguém possa ser candidato a mandato eletivo. Já o respectivo artigo 15, além de vedar a cassação de tais direitos, prevê, ao longo de seus incisos, hipóteses nas quais ocorre a respectiva perda ou suspensão. Dentre as causas de suspensão de direitos políticos alinha-se, por força do inciso III do art. 15, a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos. Assim, uma vez tornada irrecorrível uma condenação criminal, o sentenciado tem automaticamente suspensos seus direitos políticos (não é necessário que o órgão jurisdicional o declare expressamente na decisão condenatória, para que esse efeito dela decorra), somente retomando o respectivo exercício a partir do instante em que a pena se extinga, qualquer que seja a respectiva causa de extinção<sup>3</sup>. Essa hipótese de suspensão de direitos políticos, como já se anunciou, tem implicações na compreensão da inelegibilidade decorrente da condenação criminal por determinados ilícitos, prevista pelo já referido art. 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90.

Aduza-se apenas que a suspensão de direitos políticos decorrente da condenação criminal transitada em julgado, diversamente da

---

3. De fato, a expressão “enquanto durarem os seus efeitos”, relacionada à condenação criminal transitada em julgado, nos termos do art. 15, III, da CRFB, deve ser entendida neste sentido: a suspensão de direitos políticos ali prevista dura, até que a pena esteja extinta, qualquer que seja a causa de sua extinção – cumprimento integral, prescrição da pretensão executória da pena, indulto, anistia, ou qualquer outra que seja.

inelegibilidade pela condenação criminal, segundo se verá a seu tempo, tem lugar qualquer que seja o crime motivador da condenação, alcançando inclusive as contravenções penais, assim como qualquer que haja sido a pena aplicada, ocorrendo inclusive nas hipóteses de conversão de pena privativa de liberdade em penas restritivas de direitos, na forma do art. 44 do Código Penal ou de outras disposições constantes de leis esparsas, ou quando seja aplicada unicamente pena de multa. De resto, a suspensão acontece mesmo que seja concedida ao sentenciado a suspensão condicional da pena e persiste durante o período de prova do livramento condicional.

### 3. Inelegibilidade resultante de condenação criminal

O inciso I do artigo 1º da LC 64/90 prevê causas de inelegibilidade que abrangem todo e qualquer cargo. Diversamente, do inciso II ao VII, o mencionado artigo veicula prazos de desincompatibilização. Trata-se de prazos mínimos de antecedência do afastamento da pessoa do exercício de determinados cargos ou funções na administração pública ou em atividades privadas, pena de, em persistindo a ocupá-los ou exercê-los dentro desses prazos, tornar-se, por força tão-só dessa circunstância, inelegível para o cargo considerado. Assim, por exemplo, Ministro de Estado que pretenda concorrer ao cargo de Presidente ou Vice-Presidente da República, necessita deixar o Ministério, em caráter definitivo, ao menos seis meses antes da data da eleição (LC 64/90, art. 1º, inciso II, alínea “a”, nº 1).

Dentre as causas de inelegibilidade previstas pelo inciso I do art. 1º da LC 64/90, insere-se aquela decorrente da condenação pela prática de determinados crimes. Consta da alínea “e” do inciso referido, ocorrendo a inelegibilidade apenas se a condenação versar algum dos crimes nela relacionados, e desde que não se esteja em presença de alguma das hipóteses previstas pelo § 4º, do art. 1º, da referida lei complementar.

A dicção do dispositivo é a seguinte:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação

até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

São pressupostos para a existência dessa causa de inelegibilidade, que tenha havido a condenação criminal, que esta haja versado algum dos crimes indicados na alínea, exceto se ocorrente alguma das hipóteses do § 4º, do art. 1º, da LC 64/90, e que a condenação já haja transitado em julgado ou que tenha sido proferida por órgão colegiado. O prazo de duração da inelegibilidade é de oito anos, contado, segundo diz o dispositivo, da data em que se haja encerrado o cumprimento da pena. O momento do início da inelegibilidade, todavia, pode variar. Este e os demais aspectos da alínea em referência, é que passarão a ser discutidos nos tópicos seguintes.

Advirta-se, todavia, que as linhas a seguir não representam nada mais que a opinião do autor sobre a exegese que se deve atribuir à alínea em debate.

#### **4. O momento em que se inicia o prazo de oito anos de inelegibilidade, previsto pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90**

Talvez não haja aspecto relativo à causa de inelegibilidade, aqui debatida, que seja mais rico em hipóteses, do que aquele relacionado ao início da inelegibilidade resultante da condenação criminal. Cabe observar para logo, que o início da inelegibilidade não

necessariamente coincidirá com o do prazo de oito anos, mencionado no dispositivo.

Tal prazo principia, consoante a dicção da alínea, no momento em que se encerra o cumprimento da pena. Essa disposição, todavia, necessita de interpretação ampliativa, cabendo conferir-lhe a exegese segundo a qual a inelegibilidade deixará de existir no momento em que a pena estiver extinta, o que poderá ter lugar em situações outras, que não a do término do respectivo cumprimento.

Nesta perspectiva, figure-se antes de tudo a situação de prescrição da pretensão executória da pena, constante do art. 110 do Código Penal. A pretensão estatal de efetivamente fazer cumprir a pena aplicada desaparece assim que decorridos, em regra do trânsito em julgado da decisão condenatória para ambas as partes, os prazos previstos pelo art. 109 do mesmo Código. Assim, transitada em julgado a condenação para acusação e, principalmente, para a defesa, tem início a fluência do prazo de prescrição da pretensão executória, que haverá de ser verificado tendo por referência a pena aplicada. Se dentro do prazo prescricional correspondente não chegar a ter início o cumprimento da pena, estará ela extinta por força da aludida prescrição. Assim, ocorrendo tal hipótese, não será na data do término do cumprimento da pena que terá início o prazo de oito anos de inelegibilidade, mas sim na data em que se consumar o respectivo período prescricional.

A pena também pode extinguir-se, antes do início do respectivo cumprimento ou durante ele, por força de anistia ou indulto. Nessas hipóteses, na data em que entrar em vigor a lei que conceda a primeira, ou na data em que o segundo seja concedido pelo(a) Presidente(a) da República (não na data em que a pena seja declarada extinta pelo juiz da execução penal, eis que tal sentença tem caráter meramente declaratório e não constitutivo, a pena já estará extinta quando da concessão do indulto ou da vigência da lei concessiva da anistia), é que terá início o prazo de oito anos de inelegibilidade, previsto pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90.

Se ao réu houver sido concedida a suspensão condicional da pena, nos termos do art. 77 do Código Penal, estará a reprimenda extinta no instante em que se finde o respectivo período de prova. Se houver revogação do benefício, apenas em momento posterior, pelo cumprimento integral da pena, pelo encerramento do período de prova do livramento condicional que venha posteriormente a

ser concedido ao sentenciado, pela anistia ou pelo indulto, é que a pena estará extinta.

De fato, na hipótese de concessão de livramento condicional, a pena somente se extingue tanto que flua o respectivo período de prova sem revogação, nos termos do art. 146 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, conhecida como Lei das Execuções Penais. Na data do término do período de prova sem revogação tem início a fluência do prazo de oito anos de inelegibilidade, em se cuidando de apenamento por algum dos crimes indicados no artigo 1º, I, “e”, da LC 64/90. Se, antes do término do período de prova, ocorrer anistia ou indulto, com estes é que a pena estará extinta e nesse momento é que o prazo da inelegibilidade terá início.

Por derradeiro, extingue-se a pena também pelo seu cumprimento integral, sem livramento condicional. Neste caso, será a partir de tal data que terá início o prazo de oito anos de inelegibilidade.

Por certo que a pena se extingue também pelo óbito do sentenciado, hipótese que, todavia, por evidente, não apresenta interesse para o tema aqui discutido.

Se houver sido aforada revisão criminal, relativamente à condenação motivadora da inelegibilidade, a qual venha a ser julgada procedente para reduzir a pena, sobrevivendo esta decisão, todavia, apenas depois que a pena fixada na decisão revisada já se houver encerrado, o período de oito anos de inelegibilidade deve ser contado a partir da data em que a pena deveria ter terminado, de acordo com o decidido na revisão. Se, por força de julgamento de procedência da revisão, a própria condenação criminal restar rescindida, a inelegibilidade deixará de existir, qualquer que haja sido, neste caso, o fundamento invocado para a decisão proferida na revisão criminal. Mesmo que esta tenha sido julgada procedente apenas para anular total ou parcialmente o processo, ainda assim tal abrangerá a condenação criminal proferida e a inelegibilidade deixará de existir. Neste caso, salvo na hipótese em que a punibilidade já esteja extinta, nova acusação poderá ser formulada em face do réu, pelo mesmo fato, na hipótese em que o processo haja sido inteiramente anulado, ou a tramitação deste poderá ser retomada a partir do momento em que a nulidade se haja instalado, segundo decidido na revisão. Poderá ocorrer, então, que nova condenação sobrevenha. Desta, então, advirá a inelegibilidade. Todavia, aquela que teria decorrido da primitiva condenação, anulada na revisão criminal, terá deixado de existir.

## **5. Condenação criminal e prescrição retroativa, calculada pela pena aplicada**

Condenação criminal atingida por prescrição retroativa, baseada na pena aplicada na sentença condenatória, nos termos do § 1º, do art. 110, do Código Penal, não produz nem suspensão de direitos políticos e nem a inelegibilidade da qual aqui se cuida.

Uma vez transitada em julgado a decisão condenatória, a prescrição passa a ser calculada não mais pela pena abstratamente cominada ao ilícito, mas sim por aquela aplicada. Assim, se entre a data do início da prescrição, nos termos do art. 111 do Código Penal, e a data do recebimento da denúncia (primeiro ato interruptivo da prescrição, de acordo com o art. 117, I, do Código), em se tratando de crime cometido antes da vigência da Lei nº 12.234, de 5 de maio de 2010, tiver fluído período de tempo superior ao previsto para que a prescrição se consumasse, observados os prazos do art. 109 do Código Penal, mas tomando em conta a pena aplicada, ou se entre os momentos interruptivos da prescrição (artigo 117 do Código Penal) tiver-se passado tempo maior do que o correspondente ao prazo prescricional, a punibilidade do sentenciado estará extinta, por força dessa prescrição retroativa, baseada na pena aplicada.

Esta modalidade de prescrição é equiparada à própria prescrição da pretensão punitiva, disciplinada pelo art. 109 do Código Penal, de modo que de tal condenação não advirão quaisquer efeitos. Em virtude disso, nem acarreta suspensão de direitos políticos e nem produz a inelegibilidade prevista pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90.

## **6. O momento em que se inicia a própria inelegibilidade (que pode ser anterior ao início do prazo de oito anos)**

Muito embora o momento do início do prazo de oito anos previsto pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90 seja o da extinção da pena, segundo já se disse, a própria inelegibilidade pode principiar antes desse instante.

Tal possibilidade resulta da circunstância de prever o dispositivo poder a inelegibilidade resultante tanto de decisão condenatória transitada em julgado, quando de decisão com tal conteúdo, proferida por órgão colegiado.

Várias são as situações que podem ocorrer. Conveniente que sejam analisadas uma a uma, pedindo-se desde logo escusas ao gentil leitor, se alguma restar inadvertidamente omitida.

#### *6.1. Condenação por Juízo monocrático de primeira instância, sem interposição de recurso pela defesa ou pela acusação*

Em primeiro lugar, a hipótese mais simples: proferida sentença condenatória por Juízo monocrático de primeira instância, com ela se conforma o sentenciado, não sendo interposta apelação. Nesta hipótese, a inelegibilidade não tem início, a despeito da dicção da alínea, na data do trânsito em julgado. Ocorre que, em semelhante cenário, a partir do trânsito em julgado da condenação, e até a extinção da pena, a situação que se apresenta é a de suspensão de direitos políticos, na forma do art. 15, inciso III, da CRFB. Relembre-se que tal dispositivo constitucional prevê suspensão de direitos políticos em decorrência de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos. Essa cláusula final – enquanto durarem os seus efeitos – deve ser interpretada no sentido de “enquanto não estiver extinta a pena”. Desta sorte, na hipótese de condenação proferida por órgão monocrático de primeira instância, da qual não é interposto recurso quer pela acusação quer pela defesa, ao trânsito em julgado segue-se suspensão dos direitos políticos e não ainda inelegibilidade. Esta terá início, durando por oito anos, no momento em que a pena se extinguir.

A única situação em que ao trânsito em julgado não se segue suspensão de direitos políticos é aquela em que a pena aplicada é integralmente cumprida no dia seguinte ao do próprio trânsito em julgado. Nesta hipótese, haverá coincidência entre o início e o término do prazo de suspensão, de sorte que essa na verdade não ocorrerá. Como consequência, em tais situações o próprio prazo de oito anos de inelegibilidade terá início no dia seguinte ao do trânsito em julgado. Tal poderá ocorrer nos casos em que pena privativa de liberdade seja substituída exclusivamente por prestação pecuniária e ou multa, ou em que unicamente a pena de multa seja aplicada, posto que em semelhantes hipóteses pode ocorrer o respectivo pagamento já no dia imediato ao último do prazo recursal.

### *6.2. Condenação por juízo monocrático, confirmada por Tribunal de segunda instância, ou absolvição por ele reformada*

A segunda situação que merece destaque é aquela em que da decisão condenatória ou absolutória proferida pelo juízo monocrático de primeira instância é interposto recurso. Neste caso, se negado provimento a recurso da defesa em face da condenação, ou provido o da acusação na hipótese de haver o réu sido originalmente absolvido, tem-se decisão condenatória proferida por órgão colegiado.

Nos termos do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90, tal já é suficiente para que exista a inelegibilidade, desde que, claro, se trate de um dos crimes indicados na alínea e não se esteja diante de qualquer das hipóteses do § 4º do artigo 1º daquela lei complementar.

Nessas situações, um ponto que demanda alguma reflexão é o do momento do início da inelegibilidade (não ainda do prazo de oito anos). A decisão condenatória proferida por órgão colegiado, mesmo sendo ainda recorrível, já rende ensejo à inelegibilidade. Em que momento, todavia, terá ela início, nesta hipótese? A indagação tem pertinência quando se relembra que os órgãos jurisdicionais colegiados proferem suas decisões em sessões de julgamento, podendo ocorrer, todavia, que o correspondente acórdão apenas seja lavrado e publicado em momento posterior. Daí a pergunta: a inelegibilidade tem início na data da sessão ou apenas naquela em que ocorre a publicação do acórdão, quando este não seja publicado na própria sessão?

Pessoalmente se crê que a inelegibilidade, mesmo nesta hipótese em que o acórdão que retrata a decisão condenatória do órgão colegiado não é publicado na própria sessão de julgamento, tem início nessa última ocasião. Proferido o julgamento condenatório em sessão, a partir dessa data já existe a inelegibilidade.

Sem embargo, convém que se pondere em torno da eventual possibilidade de que se entenda que a inelegibilidade, em caso de confirmação por Tribunal de condenação de primeira instância, ou reforma de absolvição, estando-se diante de uma das modalidades de crime apontadas na alínea “e”, do inciso I, do art. 1º da LC 64/90, tenha início apenas na data da publicação do correspondente acórdão, embora particularmente não se adote semelhante ponto de vista, por razão que será exposta logo à frente.

A viabilidade do estabelecimento de alguma controvérsia em torno do momento de início da inelegibilidade nas hipóteses neste

tópico abordadas, resulta do disposto no art. 26-C da LC 64/90, cuja redação tem o seguinte teor:

Art. 26-C. Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

O dispositivo permite que o Tribunal responsável pelo julgamento de recurso interposto de decisão condenatória proferida pelo órgão colegiado, suspenda a inelegibilidade resultante dessa condenação.

Todavia, para que assim possa decidir, há necessidade não apenas de que haja plausibilidade da pretensão recursal, aspecto que deve ser analisado tanto na perspectiva do atendimento dos respectivos pressupostos de admissibilidade, como também do mérito, ainda que se trate de fazer seu exame de modo perfunctório, como também é indispensável que o pedido de concessão do efeito suspensivo seja formulado quando da própria interposição do recurso, sob pena de preclusão.

Ora, de decisão proferida por órgão colegiado de segunda instância somente se pode interpor recurso depois que o correspondente acórdão é publicado. Antes disso, o prazo recursal sequer tem início. Desta circunstância, então, seria viável concluir que a inelegibilidade, em se cuidando de decisão condenatória proferida por órgão colegiado, teria início apenas na data da publicação do acórdão, a partir do que já se torna viável que dela se recorra, e não na data da própria sessão de julgamento, quando nela própria não seja o acórdão publicado.

Particularmente, todavia, como já se anunciou, acredita-se que o melhor entendimento ainda seja o de que a inelegibilidade, neste caso, tenha início na data da própria sessão de julgamento. Não apenas a interpretação literal do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90 conduz a isso, ao referir-se a decisão condenatória proferida por órgão colegiado (e a decisão é sempre proferida na sessão de julgamento, embora o documento que a retrate, isto é, o acórdão, possa eventualmente ser lavrado e publicado apenas em momento subsequente), como também a interpretação sistemática parece levar a esta conclusão. Nesta

última perspectiva, deve-se considerar que a inelegibilidade resultante da decisão proferida pelo órgão colegiado é a regra, sendo apenas excepcional a possibilidade da respectiva suspensão pelo Tribunal ao qual a seu turno caiba a análise de eventual recurso interposto da decisão de segunda instância. Assim, a inelegibilidade há de ter início na data da própria sessão de julgamento e não apenas em momento posterior, no qual venha a ser publicado o correspondente acórdão.

Noutra perspectiva, quer se entenda que a inelegibilidade deve ter início na data da própria sessão de julgamento, quer apenas quando da publicação do correspondente acórdão, o quadro que se tem é o seguinte: a partir da data da decisão (ou do acórdão, caso este seja o entendimento preferido) inicia-se inelegibilidade, a qual persiste até que a decisão de segunda instância transite em julgado; do trânsito em julgado até a extinção da pena, segue-se suspensão de direitos políticos, como manda o art. 15, III, da CRFB; finalmente, a partir da extinção da pena, inicia-se o prazo de mais oito anos de inelegibilidade, previsto pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90. A única hipótese em que o prazo de oito anos de inelegibilidade terá início a partir do próprio trânsito em julgado será aquela em que a pena seja cumprida no dia imediato, o que pode ter lugar em se tratando de prestação pecuniária substitutiva de pena privativa de liberdade, ou de multa, que pode ser paga já no dia seguinte ao do trânsito em julgado. Nesta hipótese, como já se anotou quando da análise da situação em que a condenação é proferida por magistrado de primeira instância e dela não se recorre, o primeiro dia da suspensão dos direitos políticos seria também o último, de sorte que a suspensão não ocorre. Por isso mesmo, em tais casos o prazo de oito anos de inelegibilidade tem início no dia seguinte ao do trânsito em julgado da condenação.

Uma derradeira consideração que se deve fazer a respeito deste aspecto da inelegibilidade (poder ela resultar de decisão condenatória proferida por órgão colegiado, ainda que recorrível), está relacionada à eventual prolação de decisão condenatória pelo próprio relator, monocraticamente, no Tribunal, negando provimento a apelação interposta pela defesa, em face de sentença condenatória da primeira instância, ou dando provimento a recurso da acusação interposto de decisão absolutória.

É fato que o Código de Processo Penal (CPP) não prevê julgamento monocrático de recursos criminais, inclusive apelações, pelo relator,

diversamente do que a respeito dispõem, de modo taxativo, o art. 557, *caput* e § 1º-A, do Código de Processo Civil (CPC). Todavia, mesmo na ausência de previsão expressa, tem havido situações de decisão monocrática do relator, também em recursos criminais. Neste caso, sendo condenatória a decisão proferida pelo relator (quer negando provimento a apelação da defesa, quer concedendo-o a apelação da acusação), cabe indagar se a inelegibilidade já terá início na data da publicação dessa decisão, ou apenas quando de seu trânsito em julgado, quando dela não seja interposto agravo interno (CPC, art. 557, § 1º).

Acredita-se, pessoalmente, que mesmo a decisão condenatória monocrática proferida pelo relator já produz a inelegibilidade que aqui se analisa. É que o art. 1º, I, “e”, da LC 64/90, não se refere à decisão colegiada, mas sim a decisão proferida por órgão colegiado. Ora, o órgão no âmbito do qual a decisão foi proferida é colegiado, posto tratar-se de um Tribunal. Assim, a decisão foi, de fato, proferida no âmbito de um órgão colegiado, embora haja sido tomada ainda monocraticamente pelo relator. Desta sorte, neste caso a inelegibilidade já tem início na data da publicação da decisão do relator. Para que seja suspensa, nos termos do art. 26-C da LC 64/90, o pedido nesse sentido deve então ser formulado expressamente quando da interposição do próprio agravo interno.

### *6.3. Decisão condenatória proferida por Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional Eleitoral, em ação penal de sua competência originária*

É sabido haver agentes públicos que, em caso de cometimento de crimes, são julgados não por magistrados de primeira instância, mas originariamente por Tribunais de segunda instância. Tocante aos Tribunais de Justiça, para lembrar apenas as hipóteses previstas diretamente na CRFB, tem-se os prefeitos municipais (art. 29, X), os juízes de Direito e os membros do Ministério Público (as duas hipóteses previstas no art. 96, III). Aos Tribunais Regionais Federais cabe o julgamento dos juízes federais, inclusive do trabalho e militares, e dos membros do Ministério Público da União que oficiem perante a primeira instância (CRFB, art. 108, I, “a”). Por derradeiro, aos Tribunais Regionais Eleitorais cabe processar e julgar originariamente aqueles que tenham foro por prerrogativa de função em

Tribunal Estadual ou Tribunal Regional Federal, quando acusados do cometimento de crime eleitoral (os arts. 96, III e 108, I, “a”, da CRFB ressalvam expressamente a competência da Justiça Eleitoral).

Em se tratando de decisões condenatórias proferidas por tais Tribunais, em instância única (ou seja, nas hipóteses em que a ação penal seja de sua competência originária), tem-se desde logo decisão proferida por órgão colegiado, de sorte que na sessão em que seja tomada (ou, caso se o prefira, na data da publicação do correspondente acórdão, quando seja posterior) já tem início a inelegibilidade. Não ainda, porém, o prazo de oito anos previsto pelo art. 1º, I, “e”, da LC 64/90. De modo semelhante ao que se passa quando se trata de decisão condenatória proferida por Tribunal de segunda instância em recurso interposto de decisão da primeira, na sessão de julgamento tem início a inelegibilidade, que persiste até o respectivo trânsito em julgado, quando então é seguida de suspensão de direitos políticos, na forma do art. 15, III, da CRFB. Os direitos políticos do réu remanesçam suspensos entre o trânsito em julgado e a extinção da pena e apenas quando este último fato tem lugar é que principia a fluir o prazo de oito anos de inelegibilidade.

O que se disse nos tópicos 6.1 e 6.2, acima, sobre cumprimento da pena criminal no dia seguinte ao do trânsito em julgado, aplica-se também à hipótese da qual no presente item se tratou.

#### *6.4. Decisão condenatória proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em ações penais de sua competência originária*

A CRFB prevê hipóteses de ações penais da competência originária tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça. As primeiras constam do art. 102, inciso I, alíneas “b” e “c”, enquanto que as do STJ acham-se previstas no art. 105, inciso I, letra “a”. A situação, em tais casos, não difere daquelas das ações penais da competência originária de Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais ou Tribunais Regionais Eleitorais, às quais se acaba de aludir. Segundo cremos, a inelegibilidade, em tais casos, tem início na data da própria sessão de julgamento, ainda que o acórdão venha a ser publicado apenas mais tarde. De todo modo, quer se opte por uma quer pela outra possibilidade, entre a sessão ou a data da publicação do acórdão, e o trânsito em julgado, tem-se

inelegibilidade decorrente da condenação criminal proferida por órgão colegiado. A partir do trânsito em julgado sobrevém suspensão de direitos políticos, que persiste até que a pena esteja extinta, exceto no caso em que esta possa seja cumprida já no dia imediato ao do encerramento do prazo recursal. Após a extinção da pena, segue-se o período de oito anos de inelegibilidade, exceto na hipótese em que a pena seja cumprida no dia seguinte ao último do prazo para recorrer, situação na qual não ocorrerá suspensão de direitos políticos e principiarão desde logo os oito anos de inelegibilidade.

#### *6.5. O início da inelegibilidade, na hipótese do art. 26-C da LC 64/90*

Consoante já se anunciou, o art. 26-C da LC 64/90 permite ao Tribunal ao qual dirigido recurso interposto de decisão condenatória proferida por órgão colegiado, suspender a inelegibilidade, desde que vislumbre viabilidade da pretensão recursal e desde que a suspensão haja sido requerida quando da interposição do recurso, pena de preclusão.

Cabe indagar, então, quando terá início a inelegibilidade, na hipótese em que haja sido cautelarmente suspensa, por aplicação desse dispositivo.

Em tais casos, segundo se crê, a inelegibilidade passará a existir quando ocorrer uma dentre duas situações: julgamento do recurso, com negativa de conhecimento ou de provimento ou provimento apenas parcial (sem afastamento da condenação, mas com redução da pena, por exemplo) ou revogação da providência acautelatória consistente na suspensão da inelegibilidade. De fato, a partir do momento em que o recurso, no âmbito do qual ocorreu a suspensão da inelegibilidade, seja julgado, e, naturalmente, caso dele não se conheça ou lhe seja negado provimento, ou, quando muito, lhe seja conferido apenas provimento parcial (para diminuir pena, por exemplo, mas sem afastar a condenação), a inelegibilidade aqui discutida volta a existir. Haverá inelegibilidade entre a data da decisão do recurso e a do trânsito em julgado. Em seguida, sobrevirá suspensão de direitos políticos, até a extinção da pena (exceto na hipótese em que esta seja cumprida no dia imediato ao do trânsito em julgado) e, a partir de então, passará a fluir o prazo de oito anos de inelegibilidade.

Se o recurso interposto da decisão condenatória proferida por órgão colegiado for inteiramente provido, com o que restará o

acusado absolvido, a inelegibilidade deixará de existir, quer haja sido cautelarmente suspensa quer não. Do mesmo modo, se no julgamento do recurso houver mudança do enquadramento típico da conduta motivadora da condenação, decidindo-se corresponder ela a crime, cuja condenação não produza inelegibilidade.

### **7.As espécies de crimes, cuja condenação acarreta a inelegibilidade**

Nos termos do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90, apenas a condenação pelo cometimento dos crimes relacionados na alínea é que produz a inelegibilidade.

Antes que se passe à respectiva análise, todavia, convém advertir que o § 4º do art. 1º da mencionada lei complementar afirma que a inelegibilidade prevista em seu inciso I, letra “e”, não ocorre, se o crime pelo qual tiver havido a condenação for culposos, for de ação penal privada, ou configurar infração penal de menor potencial ofensivo.

Desta sorte, se o crime for culposos, ainda que corresponda a alguma das espécies listadas na alínea (homicídio culposos, por exemplo, que é crime contra a vida), a condenação pelo seu cometimento não acarreta inelegibilidade.

De igual modo se a ação penal pelo crime for privada, isto é, da iniciativa exclusiva do ofendido, de seu representante legal ou, se o ofendido for falecido ou tiver sido judicialmente declarado ausente, de seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão (CPP, arts. 30 e 31), a condenação pela respectiva prática não acarreta inelegibilidade, ainda que eventualmente se trate de um dentre os relacionados na alínea “e”. Na verdade, todos os crimes ali listados são de ação penal pública, ainda que eventualmente condicionada à representação do ofendido, como ocorre com vários dentre os crimes contra a dignidade sexual, nos termos do art. 225 do Código Penal. Aliás, convém salientar que, mesmo sendo o crime de ação penal pública condicionada à representação do ofendido, a condenação por ele produz a inelegibilidade aqui discutida, desde que se trate de algum dentre os listados na letra “e” do art. 1º, I, da LC 64/90.

Identicamente, se o crime tiver pena privativa de liberdade máxima cominada que não suplante dois anos, o que fará dele infração penal de menor potencial ofensivo, na forma do art. 61 da Lei nº

9.099/95, a condenação pela respectiva prática não produzirá a inelegibilidade, exceto na hipótese do crime de abuso de autoridade (nº 5 da alínea “e”), segundo se verá logo à frente.

Ademais, a alínea “e” deixa claro que a inelegibilidade existirá tanto na hipótese em que o crime motivador da condenação tenha sido consumado, quanto naquela em que haja remanescido no terreno da tentativa.

Principia o elenco pelos crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público (nº 1 da alínea “e”).

Os crimes contra a economia popular estão previstos na Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951. Também configuram crimes desta categoria as condutas previstas pelo art. 65 da lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que cuida dos condomínios em edifícios.

Crimes contra a fé pública são todos aqueles considerados como tais pelo Código Penal, isto é, os previstos entre seus artigos 289 e 311-A. Eventuais crimes previstos em lei especial, e que atentem contra o mesmo bem jurídico (a fé pública), também devem ser considerados, para o fim de que a condenação pela sua prática acarrete a inelegibilidade aqui debatida.

Crimes contra a administração pública, a seu turno, são não apenas aqueles constantes dos arts. 312 a 359-H do Código Penal, como também os previstos entre os artigos 89 e 98 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações, aqueles constantes do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (crimes de responsabilidade de Prefeitos Municipais), os previstos pelos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (crimes contra a ordem tributária), embora os dos dois primeiros artigos possam também ser considerados como crime contra o patrimônio público, e, ainda, os crimes previstos pelos arts. 50 e 52 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1976 (loteamento clandestino ou irregular).

Por derradeiro, devem ser havidos como crimes contra o patrimônio público todos aqueles previstos entre os arts. 155 e 180 do Código Penal, quando praticados em detrimento de pessoas jurídicas de direito público.

Nos termos do número 2, do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90, também acarreta inelegibilidade a condenação por crimes contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e por aqueles previstos na lei que regula a falência.

Desta sorte, a condenação por qualquer crime contra o patrimônio, seja público seja privado, produz inelegibilidade (exceto em se tratando de infração penal de menor potencial ofensivo). Já os crimes contra o sistema financeiro são aqueles previstos pela lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

Os crimes contra o mercado de capitais estão atualmente previstos nos artigos 27-C, 27-D e 27-E, da lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a ela acrescidos pela lei nº 10.303 de 31 de outubro de 2001.

Já os crimes falimentares constam hoje dos artigos 168 a 178 da lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, conhecida como Lei de Falências e Recuperação de Empresas.

O nº 3 do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90 prevê inelegibilidade em decorrência da condenação pelo cometimento de crimes ambientais e contra a saúde pública.

Crimes ambientais são previstos atualmente entre os arts. 38 e 69-A da lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, podendo ser também havidos como tais aqueles que constem de leis outras, que se destinem à proteção ambiental.

Já os crimes contra a saúde pública acham-se tipificados pelos arts. 267 a 284 do Código Penal.

No nº 4, a alínea “e”, do inciso I, do art. 1º da LC 64/90 prevê inelegibilidade resultante da condenação pelo cometimento de crimes eleitorais, aos quais seja cominada pena privativa de liberdade.

A ressalva decorre da circunstância de haver entre os crimes previstos pelo Código Eleitoral, lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, aquele cuja conduta consiste em negar ou retardar a autoridade judiciária, sem fundamento legal, a inscrição eleitoral que lhe seja requerida, para o qual é cominada exclusivamente multa. Dita ressalva, todavia, acaba soando redundante, na medida em que, se ao crime for cominada apenas multa, certamente que haverá de ser considerado infração penal de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 61 da lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, hipótese em que a condenação pela respectiva prática de todo modo não acarretaria inelegibilidade, por força do disposto no § 4º, do art. 1º, da LC 64/90, segundo já se discutiu linhas atrás.

São considerados crimes eleitorais não apenas aqueles previstos entre os arts. 289 e 354 do Código Eleitoral, como também os apenados pelos arts. 33, § 4º, 34, §§ 2º e 3º, 39, § 5º e 72 da lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que regula as eleições, no art. 25

da própria LC 64/90, e no art. 11 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, que disciplina o fornecimento de alimentação e transporte a eleitores da zona rural, no dia das eleições.

O nº 5, da alínea “e”, do inciso I, do art. 1º da LC 64/90 afirma incorrer em inelegibilidade aquele que for condenado pelo cometimento de crime de abuso de autoridade, desde que haja sido aplicada a pena de perda do cargo ou a de inabilitação para o exercício de função pública.

O crime em referência é previsto hoje pela conjugação dos arts. 3º, 4º e 6º, da lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. A pena privativa de liberdade para ele cominada é de detenção de 10 (dez) dias a 6 (seis) meses, consoante se extrai do artigo 6º, § 3º, alínea “b”. Assim, a mencionada infração penal é de menor potencial ofensivo. Como a condenação por infrações dessa natureza, regra geral, não produz inelegibilidade, como manda o § 4º do art. 1º da LC 64/90, há que solver-se a contradição. A solução deve ser buscada no princípio da especialidade. O mencionado parágrafo configura regra geral, enquanto que a previsão da ocorrência da inelegibilidade se houver condenação por crime de abuso de autoridade, mas somente se aplicada a pena de perda do cargo ou, no mínimo, a de inabilitação para o exercício de função pública, se caracteriza como norma especial. Nesse cenário, a disposição que prevê a inelegibilidade deve prevalecer sobre aquela que a exclui.

Na sequência, o nº 6, do art. 1º, I, “e”, da LC 64/90, afirma ocorrer inelegibilidade em virtude da condenação pela prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens direitos ou valores. O crime conhecido como de lavagem de dinheiro acha-se previsto pelo art. 1º da lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

De acordo com o art. 1º, I, “e”, nº 7, da LC 64/90, também a condenação pela prática dos crimes de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e de qualquer crime legalmente havido por hediondo, produz inelegibilidade.

Como crime de tráfico de drogas devem ser consideradas as condutas previstas pelo art. 33, *caput*, da lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Certo que referida lei pune, inclusive nos parágrafos do mesmo artigo, e também em outros subsequentes, diversas outras condutas relacionadas à produção, beneficiamento, transporte, distribuição ou comercialização de drogas. Todavia, as condutas que usualmente são designadas como tráfico são aquelas indicadas no *caput* do art. 33.

Assumindo que causas de inelegibilidade não comportem analogia, na medida em que configuram restrições de direito (ou de pretender postular candidatura a mandato eletivo), por força inclusive da máxima latina segundo a qual *odiosa sunt restringenda*, em princípio a condenação pelas demais condutas previstas a partir dos parágrafos e nos artigos subsequentes da lei não acarreta a inelegibilidade aqui discutida. O tema, porém, certamente que poderá gerar polêmica, no mínimo em face dos crimes previstos pelos §§ 1º e 2º, do artigo 33, ou porque servem a possibilitar a posterior prática de condutas configuradoras de tráfico, previstas no *caput*, ou, tocante ao § 2º, pela proximidade com ele. A conduta punida pelo § 3º do mesmo artigo configura infração penal de menor potencial ofensivo, de sorte que em relação a ela o debate não se instala, por força do § 4º, do art. 1º, da LC 64/90.

Também se poderá pretender assimilar ao crime de tráfico de drogas propriamente dito, previsto pelo *caput* do art. 33 da lei, aqueles constantes de seus arts. 34, 36 e 37, especialmente quando se leva em conta que, se não fossem apenados em caráter autônomo, poderiam até mesmo ser caracterizados como formas particulares de participação no próprio tráfico. Por fim, alguma polêmica também pode surgir tocante ao crime de associação para o tráfico, previsto pelo art. 35 da lei nº 11.343, de 2006.

As condutas designadas como crimes de racismo acham-se previstas na lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que as designa como crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

O crime de tortura é punido pela lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997.

Não há, no Brasil, um crime definido propriamente como de terrorismo. Todavia, condutas usualmente designadas como tais, que não têm sido muito frequentes em tempos mais recentes, mas já o foram na década 1970, designadas como sequestro de aviões, são punidas pelo art. 19 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que pune crimes contra a segurança nacional. Além disso, em seu artigo 20, a mesma lei pune diversas condutas, entre elas a de praticar atos de terrorismo, embora não especifique em que consistam (e provavelmente serão as demais condutas referidas no mesmo artigo).

Por fim, os crimes havidos como hediondos acham-se listados no art. 1º da lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. O respectivo artigo 2º, na esteira, inclusive, do disposto no art. 5º, inciso XLIII, da CRFB,

equipara a crime hediondo os de tráfico de entorpecentes, tortura e terrorismo. Estes, todavia, consoante já se viu, foram mencionados expressamente no próprio n° 7 do art. 1° I, “e”, da LC 64/90, de sorte a afastar qualquer dúvida quanto à ocorrência da inelegibilidade também em caso de condenação pela prática de qualquer deles.

No n° 8, a alínea “e”, do inciso I, do art. 1° da LC 64/90 afirma ocorrer inelegibilidade em caso de condenação pela prática de crime de redução de alguém à condição análoga à de escravo. Tal ilícito vem previsto pelo art. 149, *caput* e § 1°, do Código Penal.

O n° 9 do art. 1° I, “e”, da LC 64/90, considera inelegível quem seja condenado pela prática de crimes contra a vida ou contra a dignidade sexual. Os primeiros acham-se previstos entre os arts. 121 e 127 do Código Penal, sendo os crimes contra a dignidade sexual apenados pelos seus arts. 213 a 234. Entre os crimes contra a vida deve ser incluída também a conduta prevista pelo art. 29 da lei n° 7.170, de 14 de dezembro de 1983, a qual, segundo se viu, pune crimes contra a segurança nacional. O mencionado artigo sanciona criminalmente a conduta de atentar contra a vida do(a) Presidente(a) da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal, conduta que, como resta fácil perceber, configura crime de homicídio, consumado o tentado, mas será havida como crime contra a segurança nacional desde que presente alguma das circunstâncias previstas pelo art. 2° da mesma lei. Ainda assim, não deixará de ter ocorrido homicídio, consumado ou tentado, de sorte que a inelegibilidade deve ser reconhecida também nessa hipótese.

Finaliza o n° 10, do art. 1° I, “e”, da LC 64/90, afirmando ocorrer inelegibilidade sempre que houver condenação por crime cometido por organização criminosa, quadrilha ou bando. Não se trata da condenação apenas pelo próprio crime de quadrilha ou bando, previsto pelo art. 288 do Código Penal, mas da condenação pelo cometimento de qualquer crime (exceto se culposos, infração penal de menor potencial ofensivo ou de ação penal privada, embora situações improváveis, no caso) praticado por quadrilha, bando ou organização criminosa. Assim, a natureza do crime praticado pelo grupo de celerados é irrelevante, desde que o haja sido por uma quadrilha ou organização criminosa. Não basta, veja-se, que o crime haja sido cometido em concurso de pessoas, com participação de mais de três, nos termos do art. 29 do Código Penal. É preciso

que na sentença se haja reconhecido que o conjunto de indivíduos que praticou a infração forma quadrilha ou organização criminosa, o que importa certo grau de estabilidade, para que a condenação produza a inelegibilidade. Também é prudente salientar que o crime deve ser praticado pela organização, de sorte que, se for cometido isoladamente por um indivíduo que, não obstante, a integra, não se pode ter a inelegibilidade por caracterizada, exceto, claro, se for algum daqueles que de todo modo a produzem, na forma dos demais números da alínea “e”.



# Una breve retrospectiva sobre la financiación de los partidos políticos en Alemania

Ana Claudia Santano

## Resumen

El presente artículo trae una breve evolución histórica de los orígenes y del desarrollo del sistema de financiación de los partidos políticos en Alemania, desde el periodo posguerra hasta el día de hoy. Durante la exposición, es posible verificar cuáles fueron las motivaciones para la elección de este modelo de financiación que ha logrado, al final, ser uno de los más equitativos ya elaborados en las democracias occidentales, aunque dicha normativa haya sido alterada en diversas oportunidades por el Tribunal Constitucional de aquél país.

**Palabras clave:** financiación de partidos; Alemania; evolución histórica; igualdad oportunidades; democracia.

## Resumo

O presente artigo expõe uma breve evolução histórica das origens e do desenvolvimento do sistema de financiamento de partidos políticos na Alemanha, desde o período pós-guerra até os dias atuais. Durante a exposição, é possível verificar quais foram as motivações para a adoção desse modelo de financiamento que conseguiu, ao final, ser um dos mais equânimes já elaborados nas democracias ocidentais, ainda que essa normativa tenha sido alterada em diversas oportunidades pelo Tribunal Constitucional do país.

**Palavras-chave:** financiamento de partidos; Alemanha; evolução histórica; igualdade de oportunidades; democracia.

## Abstract

This article exposes a brief historical development about the origins to nowadays of the financing system of political parties in Germany, passing through post war time until the current state. During the exposition, it is possible to verify which were the reasons for the adoption of this model of financing that reached very good results in

---

## Sobre o autor

Mestre pelo programa “Democracia y buen gobierno” e Doutora pelo programa “Estado de Derecho y buen gobierno”, ambos pela Universidad de Salamanca, Espanha; especialista em comunicação política pelo Instituto de Iberoamérica da Universidad de Salamanca, Espanha; advogada no Vernalha, Guimarães & Pereira Advogados Associados S/C do setor de Direito Eleitoral.

the end in terms of equality, considering other systems existing in western democracies, nevertheless this regulation has been modified several times by the Constitutional Court of that country.

**Keywords:** financing of political parties; Germany; historical development; equal opportunities; democracy.

Artigo recebido em 19 de maio de 2013; aceito para publicação em 14 de julho de 2013.

La opción por los sistemas mixtos de financiación de partidos políticos con el predominio de medidas de financiación pública se produjo en los países europeos, que se adherieron casi en su totalidad a este modelo en el período posguerra, como consecuencia de la consolidación del reconocimiento constitucional de dichas organizaciones. Así, en Europa, existen muchos ejemplos de sistemas mixtos basados primordialmente en la financiación pública (MEZZETTI, 2009, p.123 y ss.). Cabe resaltar que la financiación privada en algunos países europeos suscita críticas doctrinales, además de despertar mucha desconfianza por parte de los ciudadanos, resultando, en muchas ocasiones, múltiples restricciones y prohibiciones para este tipo de financiación.

El caso alemán se muestra paradigmático por dos factores: la fuerte consideración del valor constitucional del principio de igualdad de partidos, claramente reconocido por el Tribunal Constitucional; y la propia disposición constitucional sobre los partidos políticos, muy clara en sus perfiles (MORLOK, 2000, p.44.).<sup>1</sup> La normativa constitucional alemana prevé expresamente, además de las funciones constitucionales de los partidos, su financiación pública con la debida rendición de cuentas sobre sus ingresos y de su patrimonio, como obligación de

---

1. Véase también el art. 21 de la Ley Fundamental de la Republica Federal de Alemania (GG): "*Artikel 21 (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.* (In: <<<http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/Grundgesetz/gg.html>>>). Versión en inglés en: <<<http://www.iuscomp.org/gla/>>>. Acceso en 09.05.2013.

transparencia. La rigidez de las disposiciones de la ley alemana con relación a la rendición de cuentas y a las sanciones, tanto administrativas como penales, está clara en la ley de financiación. Además de los plazos fijos contando solamente con una hipótesis de prórroga, la ley también establece criterios sobre cómo presentar las cuentas, prevé una verificación preventiva por una auditoría, completada con sanciones de naturaleza administrativa y penal tanto para los casos de error en las cuentas, como también para los casos de financiación ilegal.<sup>2</sup>

El principio de igualdad de oportunidades, por otro lado, tiene un peso especial en el momento de analizar la legislación (V. ARNIM, 1986, p. 365-368; CASTILLO, 1986, p.81), teniendo en cuenta que el término *chancengleichheit* tiene dos sentidos para la doctrina: 1) la igualdad de oportunidades como igualdad de partida para la competición y; 2) como igualdad en la competición política. La primera concepción está vinculada a la relación de fuerzas originada por los votos de los ciudadanos, que determina la fuerza de cada partido. Así, el Estado no puede interferir en el resultado siempre que todos los involucrados hayan partido de un mismo punto. Por ello, dicha igualdad de oportunidades, denominada como *Staatgleichheit*, se traduce en la igualdad de condiciones de la que todos los involucrados en la contienda electoral deben disponer, produciéndose una intervención estatal que la garantiza, sin que dicha intervención pueda influir en el resultado de las urnas. Ya en la segunda concepción, el Estado debe preocuparse por los factores involucrados en una campaña (o en el proceso de formación de la voluntad popular, como un continuo), como medios, dinero, para que no influyan de manera negativa sobre el resultado y no provoquen distorsiones (FERNÁNDEZ VIVAS, 2007, p.40-45).

Se debe considerar también que el verdadero “Estado de partidos” alemán conforma un sistema político en el cual dichas organizaciones gozan de un alto nivel de estabilidad y disciplina y son protagonistas de las elecciones (al contrario de lo que ocurre en los EE.UU., en los que los verdaderos protagonistas electorales son los candidatos), y dicha situación también favorece su permanencia en los diversos niveles de gobierno (VON ARNIM, 1993, p. 201). Con un sistema de partidos considerablemente plural, no cerrado y con un régimen

---

2. Véase arts. 23 a 31 de la ley, que puede ser encontrada en versión italiana en NARDELLA, 2008. Versión en inglés en: <<<http://www.iuscomp.org/gla/>>>. Acceso en 09.05.2013.

parlamentario estable (V. ARNIM, 1986, p.357 y ss.; SOMMA, 1993, p.73 y ss.; SCHOLZ, 2006, p.180-181), el modelo de financiación adoptado atiende a las necesidades de un país que ha sufrido directamente la inestabilidad política y la guerra. Con una preocupación constante por establecer un sistema democrático abierto e igualitario, la financiación pública siempre estuvo en el centro del debate, justamente por las funciones que la *Grundgesetz* atribuyó a los partidos.<sup>3</sup>

Alemania Occidental fue el primer gran país democrático que financió a los partidos de manera directa, ya que en el *parteienstaat* posguerra existente la financiación pública sería como un resultado de dicho Estado (MELCHIONDA, 1997, p.86). El sistema alemán se caracterizaba por tener tres fuentes de financiación, representadas por la cuota de afiliados; las donaciones de terceros y los fondos estatales, aunque inicialmente estos no eran directos, ya que eran beneficios fiscales para los que efectuaban donaciones a los partidos (CRESPI, 1971, p.95 y ss.). La cuota de los afiliados, junto a otras fuentes, era relevante y se añadía a otras pequeñas fuentes, como las contribuciones especiales de los diputados, y las más importantes contribuciones especiales del Estado para las fundaciones de los partidos políticos (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, p.21). Sin embargo, cabe subrayar que en el sistema alemán las donaciones privadas de carácter individual no son en absoluto comunes, y cuando se producen están dirigidas a los partidos, no a los candidatos, para garantizar la deducción fiscal originada con la donación (MORLOK; STREIT, 2005, p. 126).

La primera intervención por parte del Tribunal Constitucional en la legislación afectó al sistema de desgravación fiscal a favor de los partidos, iniciando la discusión en 1957 y 1958, culminando en la declaración de inconstitucionalidad de dicho sistema en la BVerfGE 6, 273.<sup>4</sup> La sentencia se basaba en el hecho de que la desgravación fiscal alcanzaba a las donaciones privadas a favor de los partidos, pero resultaba restringida a las donaciones a los partidos con

---

3. Conforme la redacción de la Ley Fundamental de Bonn se buscaba eliminar las posibilidades de un nuevo régimen autoritario, como ocurrió con Weimar. Así, el art. 20 que establece que la base institucional del Estado alemán – y que se conecta directamente con los partidos políticos – no puede ser objeto de reforma constitucional, conforme la rigidez que le fue atribuida por el art. 79.3. (SINGH GHALEIGH, 2001, p.54-55).

4. Dicha sentencia tiene fecha de 21 de febrero de 1957.

representación parlamentaria, lo que originaba desigualdades. Además, el principio de la igualdad también resultaba lesionado porque las desgravaciones fiscales favorecían claramente a las contribuciones generosas de ciudadanos de extractos sociales elevados, beneficiando de igual manera a los partidos que las apoyan (CRESPI, 1971, p.95; VON ARNIM, 1993a, p. 206-210). Así, debido a la crisis existente en los partidos por la escasez de recursos para mantenerse, y bajo el entendimiento de que el Estado no tenía el deber de financiar a los partidos políticos, aunque ello podría hacerse siempre que se respetara el principio de la igualdad de oportunidades – conforme a lo declarado en la BVerfGE 8, 51, de 24 de junio de 1958 – el Estado decidió establecer por la primera vez la concesión de ayudas públicas directas a los partidos por sus actividades ordinarias (MORLOK, 2000, p. 55). El proyecto de esta ley fue presentado por la primera vez a finales de 1959, algunos meses después de la aprobación de una subvención a favor de los partidos con el valor de 5 millones de marcos. Aunque no se hiciera alusión directa a la financiación pública, contenía por otro lado algunas disposiciones sobre la publicidad de la financiación privada. El texto del proyecto sufrió fuerte oposición, principalmente por los socialdemócratas (CRESPI, 1971, p. 96).

Esta laguna permitió a los partidos recibir dinero del Estado, como también estableció otro límite de valor para las desgravaciones fiscales de las donaciones privadas (GONZALES-VARAS IBAÑEZ, 1992, p. 300-301). Sin embargo, en mayo de 1965 también se impugnaron constitucionalmente dichas subvenciones, lo que provocó la decisión del Tribunal Constitucional de 1966 de prohibir al Estado la financiación de las actividades ordinarias de los partidos políticos (la conocida BVerfGE 20, 56 de 19 de julio de 1966<sup>5</sup>). La sentencia se basó en las dos facetas que confieren la naturaleza jurídica funcionalista de

---

5. La solicitud presentada por el *Lander* de Hesse se basaba en que el Estado no era competente para financiar a los partidos; que las contribuciones eran amplias y sin determinar su finalidad, en lo que cambiaría la naturaleza de los partidos y del propio art. 21 de la Ley Fundamental; que las contribuciones solamente alcanzaban a los partidos parlamentarios, formando un cierto oligopolio; y, por último, en que la financiación pública interfiere en el proceso de formación de la voluntad popular y en las esferas internas de las formaciones políticas, violando, consecuentemente el principio de la igualdad de oportunidades (CRESPI, 1971, p. 101). La ley cuestionada (ley de 18 de marzo de 1965) determinaba la disposición de 38 millones de marcos destinados a los partidos, en los términos del art. 21 de la Ley Fundamental.

los partidos en la doctrina mayoritaria alemana: la estatal (cuando ejercen actividades en el ámbito estatal, esto es, el carácter público de los partidos), y la social, considerando a los partidos como agentes sociales. Así, el Estado solamente estaría legitimado para financiar a los partidos cuando estos ejercieran sus actividades partidistas con repercusión en el ámbito jurídico estatal, para garantizar precisamente su independencia del Estado (CASTILLO, 1990, p. 7-11).

El Tribunal Constitucional alemán consideró que, aunque la formación de la voluntad del pueblo se conecte con la formación de la voluntad del Estado, dicho proceso debe producirse de abajo para arriba, es decir, que la voluntad popular debe preceder a la voluntad del Estado. Por ello, el Estado, a través de sus órganos, no puede interferir en este proceso, ya que la formación de la voluntad popular es un proceso libre, abierto y ajeno al Estado. Así, financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos sería interferir en dicho proceso, pues, aunque financiar a los partidos no supondría convertirlos en órganos estatales, dicha financiación los ponía en una situación de sumisión al Estado. Además, se reafirmó la idea de la naturaleza jurídica de los partidos (que no son órganos estatales, pero que son grupos que pertenecen al ámbito político-social); y el argumento de que dicho sistema de financiación pública ponía en duda la capacidad de los ciudadanos para crear y mantener las organizaciones que sirven para articular y expresar su voluntad política. Junto a ello, se daba el hecho de que la democracia liberal privilegia la capacidad de juicio y acción por parte de los ciudadanos. Por otra parte, fue aducido que la financiación pública no puede evitar la influencia de grupos y personas, y el argumento de la posible dependencia de los partidos políticos con relación al Estado no fue aceptado en sus estrictos términos por el Tribunal Constitucional (VALITUTTI; CIAURRO, 1975, p. 54; CASTILLO, 1992, p.153-154).

Con ello se permitía únicamente la financiación de las actividades electorales de los partidos a través del reembolso, o de la restitución de gastos, junto con un sistema de adelantos para aquellos que cumplieran con los requisitos exigidos en las anteriores elecciones (GONZALES-VARAS IBAÑEZ, 1992, p. 301). El Estado, de esta manera, solamente debería financiar las actividades electorales de los partidos políticos, y no incluir las actividades ordinarias, por violar el principio de la soberanía popular, es decir, por sustituir la capacidad de los ciudadanos de sostener las organizaciones partidistas.

Dicha decisión fue ampliamente utilizada como parámetro en la discusión sobre qué actividades partidistas debería financiar el Estado. (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, p. 25-26). Por otra parte, la sentencia denuncia la violación de la igualdad de oportunidades entre los partidos, al interferir en el proceso de formación de la voluntad popular, lo que violaría directamente el art. 21 de la Ley Fundamental (KOMMERS, 1971, p. 223-232). Cabe resaltar que, entre 1959 y 1967, sólo los partidos con representación en el Parlamento recibían subvenciones del Estado, es decir, la formación del *Bundestag* de la época era compuesta por tan sólo 4 partidos, siendo el SPD, el CDU, el CSU y el FDP (MORLOK; STREIT, 2005, p.128).

Este cambio provocó una grave crisis financiera en los partidos, que vieron disminuidas las subvenciones y entraron en claras dificultades financieras. Esto motivó la adopción del sistema de adelanto de recursos anteriormente mencionado para la financiación electoral. El sistema de adelantos consistía en la división de las cantidades, siendo que 10% sería entregado en el segundo año de la legislatura, 15% en el tercero y 35% en el cuarto año. El restante 40% sería abonado tras las elecciones a los partidos que hubieran obtenido al menos el 0,5 por 100 de los votos. Cabe subrayar que dicho umbral por ley era de 2,5%, pero, por determinación del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1969, dicho umbral fue aumentado (CRESPI, 1971, p. 103). Actualmente el sistema de adelanto de recursos atiende al art. 20 de la ley, que posibilita la entrega de dichas cantidades el 15/02, 15/05, 15/08 y 15/11 de cada año, y no más de 25% del valor total debido para el año precedente. Para esto, los partidos deben presentar una garantía real (NARDELLA, 2008, p.104). Según Pilar DEL CASTILLO, dicho sistema de adelantos acabó por desnaturalizar la sentencia de inconstitucionalidad anterior, ya que, en la práctica, los adelantos concedidos terminaban financiando las actividades ordinarias de las organizaciones partidistas (CASTILLO VERA, 1985, p. 95; MELCHIONDA, 1997, p. 88).

En todo caso, esta famosa sentencia fue objeto de múltiples críticas doctrinales, principalmente remarcando la imposibilidad de diferenciar en la práctica entre las actividades ordinarias y las extraordinarias de los partidos. Un autor crítico con esta sentencia es STERN, que entiende que, además de que la inconstitucionalidad de la financiación ordinaria (según los criterios establecidos) no era suficientemente clara como para generar la anulación de todo un

sistema, también el hecho de la falta de definición de lo que serían “los costes necesarios para una campaña electoral adecuada”, concepto de muy difícil aplicación en la financiación electoral, permite muchas maniobras y tampoco colaboraría con la solución de los problemas de la financiación de los partidos. (STERN, 1987, p. 774-778). De igual manera, también se criticó el hecho de que, si el Tribunal Constitucional consideraba que los partidos no debían depender de la ayuda estatal para las actividades generales, no había razón para que los partidos no se situaran en igual situación de dependencia en las campañas electorales, que a su vez también utilizan ayuda estatal. Esta decisión fue confirmada en 1968, en una nueva sentencia sobre la nueva ley de partidos, y fue nuevamente sometida en 1986, en la conocida sentencia de “las fundaciones” (MORLOK, 2000, p. 56).

El sistema sin financiación pública para las actividades ordinarias de los partidos siguió vigente por décadas, hasta que resultó disfuncional. La reducción del montante de las cuotas generó un importante endeudamiento de los partidos políticos y los condujo al uso de una financiación irregular que provocó importantes escándalos políticos. La falta de limitación a la financiación pública en otras modalidades (como a las fundaciones y a los grupos parlamentarios) determinó que desde 1966 hasta 1991 se produjera un aumento en el valor de las subvenciones de 30 veces en 25 años. Además, tan solo tras el estallido del caso Flick (un gran escándalo que incluía evasión fiscal y fraude) se hicieron visibles las lagunas de la ley, principalmente en el tema de financiación ilícita (MELCHIONDA, 1997, p. 89-91, SCARROW, 2002, p. 88). Consecuencia de todo ello fue el establecimiento de una comisión de expertos en marzo de 1982, en el seno del *Bundestag*, para el estudio del sistema general de financiación de los partidos políticos.<sup>6</sup> Dicho estudio dio origen a un documento utilizado como la base de la reforma del sistema. El nuevo sistema contemplaba un modelo de compensación de oportunidades, que contaba con un tratamiento fiscal diferente a las donaciones y al pago de las cuotas de los afiliados que hubieran obtenido menores ingresos por los canales de financiación privada, dotando al sistema de cierto equilibrio. Por

---

6. Algunos de los componentes de la comisión de 4 de marzo de 1982 fueron: Walter Furst (presidencia); Dr. Hermann Maassen (deputado presidente); Profesor Heino Kaack; Hans Peter-Schneider y Horst Vogel (PETER SCHNEIDER, 1989, p. 221 y ss.).

otra parte, también se preveía una cantidad anual en concepto de compensación de desigualdades, siempre que en las últimas elecciones al *Bundestag* las organizaciones partidistas hubieran alcanzado por lo menos un 0,5 por 100 de los votos a las listas en el nivel de los *Länder* (FERNÁNDEZ VIVAS, 2007, p. 69-70). Junto con ello, siguieron vigentes las subvenciones para los gastos de campaña electoral.

Paralelamente al surgimiento político de los “Verdes” (SCARROW, 2002, p. 78-80; SCHOLZ, 2006, p. 177), otras pequeñas agrupaciones políticas se unieron para cuestionar el mencionado sistema de financiación<sup>7</sup>, encontrando eco en una opinión pública que tampoco estaba de acuerdo con las altas cuantías de las subvenciones estatales (MELCHIONDA, 1997, p. 92). Resultado de todo ello fue la sentencia BVerfGE 85, 264 de 09 de abril de 1992, y dicha sentencia alteró profundamente el modelo de financiación vigente hasta entonces (VON ARNIM, 1993b, p. 665-672). El Tribunal Constitucional juzgó inconstitucional este sistema de compensación de desigualdades, al tratarse también de una interferencia del Estado en diferencias preexistentes entre los partidos, afectando a su capacidad de competición (GONZALES-VARAS IBAÑEZ, 1992, p. 303; VON ARNIM, 1993a, p. 216; FERNÁNDEZ VIVAS, 2007, p. 71). De nuevo, el Tribunal Constitucional reformuló su posición, declarando que el Estado podía financiar las actividades generales de los partidos dado que no estaba impedido constitucionalmente de hacerlo, y que, según la nueva interpretación, no existían sólidas barreras entre las actividades electorales y las generales de los partidos. Sin embargo, el mismo Tribunal decidió que dicha financiación pública fuera parcial (para que no afectara al principio de la libertad e independencia de los partidos políticos frente al Estado), y que los partidos deberían esforzarse en encontrar el apoyo social que necesitaban, para que no se alejaran de la sociedad y se mantuvieran vivos dentro del tejido social (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, p.28-32). El límite para la desgravación es de 3.300 euros, reservado solamente a las personas físicas (FERNÁNDEZ VIVAS, 2007, p. 74-75, nota 156). De esta manera, la intervención estatal sería considerada lesiva al principio de libertad de los partidos si dicha financiación no fomentara que las formaciones políticas se

7. Cfr. BVerfGE 41, 399 de 1976 y BVerfGE 73, 40 de 1986, como ejemplos de contestaciones del sistema de financiación de la época.

esfuercen por encontrar apoyos financieros por parte de la sociedad, ya que los partidos solamente pueden cumplir sus funciones constitucionalmente establecidas si tienen una base ciudadana dentro de una relación de proximidad (GONZALES-VARAS IBAÑEZ, 1992, p.306; MELCHIONDA, 1997, p.93). Esto deja claro que la incidencia de pequeñas donaciones es mayor porque las grandes fueron sustituidas por la financiación pública y por el fomento de la idea de la búsqueda de los partidos por sus propios recursos en la sociedad. (NASSMACHER, 2001, p. 109).

Establecidos los límites constitucionales por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el legislador optó por dotar al sistema de financiación de un cierto equilibrio entre las subvenciones públicas y los recursos privados, determinando que la financiación concedida por el Estado no podría ser superior a la financiación privada recaudada. Además, la legislación intentó fomentar las donaciones privadas – consideradas como fuentes legítimas de financiación – a través del sistema de desgravación fiscal en el impuesto de renta.<sup>8</sup> Ello produjo un reflejo directo sobre las finanzas partidistas, considerando que en Alemania cerca de 85, 90 por ciento de las donaciones privadas son de personas físicas. (MEZZETTI, 2009, p. 138). Cabe subrayar que el montante de las subvenciones estatales también puede variar conforme la cantidad de donaciones privadas que se logre recaudar, y también posee sus límites, es decir, el valor total anual absoluto actualmente es de 150,8 millones de euros para 2013<sup>9</sup>, y el relativo se determina a través de lo recaudado de las fuentes privadas junto con los anteriores resultados electorales. Con el entendimiento de que la financiación pública debe limitarse a la medida necesaria para que los partidos puedan cumplir con sus funciones, establece una financiación parcial a partir de dos criterios: 1) los resultados electorales, para los partidos que pasen por la barrera de 0,5 por 100 en elecciones nacionales o europeas o el 1 por 100 a nivel local; y 0,85 euros por cada voto válido, hasta los primeros 4 millones

---

8. PETER-SCHNEIDER entiende que solamente hay un fallo en dicho sistema de desgravación, el que no consideró a personas que no contribuyen a través del impuesto de renta, como es el caso de los pensionistas, parados, y otros. El sistema debería ofrecerles ventajas, como si fuera un “impuesto negativo”. (PETER SCHNEIDER, 1995, p. 26).

9. Para la actualización del valor, cfr. Parteiengesetz, § 18, párrafo 2.

de votos, siendo los demás 0,70 euros por voto y; 2) una cantidad obtenida por cuotas y donaciones, que es 0,38 euros por cada euro recaudado, sólo considerando cantidades hasta 3.300 euros por persona. Sin embargo, con la fórmula de cálculo aplicada, acaba siendo alrededor de 0,66 euros por voto (MORLOK; STREIT, 2005, p.129). Por otra parte, tienen gran importancia las subvenciones destinadas a las fundaciones de los mismos (*parteistiftungen*), pues colaboran de manera significativa en la financiación de los partidos, fortalecen y mejoran el nivel de la política en Alemania<sup>10</sup>, y contribuyen al desarrollo político de los países del tercer mundo.

Con todo ello, se pretende que los partidos gocen del apoyo del Estado, que les ayuda en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, pero también que los partidos sigan dependiendo en cierta forma de su base social (PETER SCHNEIDER, 1995, p.30-31; FERNANDEZ-LLEBREZ, 2003, p.185; VON ALEMANN, 1981, p.128 y ss.). Alemania pues adopta un sistema mixto con distintos criterios en el intento de equilibrar financiación pública y privada sin criminalizar las aportaciones privadas. Merece también subrayarse que las constantes intervenciones del Tribunal Constitucional en la cuestión de la financiación de los partidos tuvieron un impacto positivo en el sistema, tratándose de un modelo que no está cerrado por completo, y que, aun con imperfecciones<sup>11</sup>, privilegia el cumplimiento de los principios constitucionales<sup>12</sup>, entendidos bajo

---

10. Melchionda compara dichas fundaciones alemanas con las estadounidenses, y afirma que el sistema alemán es mejor pues además de permitir un buen funcionamiento del sistema, no suelen tener el soporte económico de grandes corporaciones, como pasa en EE.UU (MELCHIONDA, 1997, p. 95).

11. Como ejemplo de una de las imperfecciones del sistema, cfr. BVerfG 41, 399, de 1976, decisión que trata sobre el caso Daniels, un candidato independiente para las elecciones de 1969, que logró 20% de los votos en su circunscripción, y que requirió el reembolso de sus gastos electorales a partir de los presupuestos del Estado, pero cuya demanda fue rechazada, puesto que el art.21 de la ley trata específicamente de partidos, no de candidaturas independientes.

12. El Tribunal Constitucional influyó de forma directa para la concreción de este objetivo, y ejemplo de esto son las sentencias 2 BvE 1/02 y 2 BvE 2/02 de 26 de octubre de 2004, en las que se declaró la inconstitucionalidad del art.18.4 de la ley de partidos alemana, que establecía el umbral de 0,5% para acceder a la financiación pública general, o el umbral de 1% en regionales, o 5% en una región. El argumento, como no podría ser otro, es la igualdad de oportunidades (SCARROW, 2002, p. 87).

una fuerte diversidad normativa, a través de la interpretación del Tribunal de Karlsruhe (CASTILLO, 1990, p. 11). En donde más se diferiría el modelo alemán de otros países es justamente en la medida de apertura del sistema, y ejemplo de ello pueden ser las hipótesis previstas en la ley de no aplicación de los criterios de acceso a la financiación en casos de partidos que expresan minorías étnicas, contenida en el art. 18, 4, o también la cláusula que determina que partidos que no participaron del reparto de las subvenciones en el año anterior deben confirmar su condición de partidos activos y, así, justificar su contribución para el funcionamiento del sistema de partidos (MORLOK; STREIT, 2005, p. 128-129), porque mientras en Alemania es posible que un partido “nuevo” alcance un nivel de importancia considerable, logrando una financiación pública significativa (NASSMACHER, 2003, p.124), en otros esta posibilidad no es tan clara como para afirmar de manera firme. Prevalece mucho más la dificultad de alcanzarse un nivel de apertura del sistema de partidos, y la consiguiente igualdad “en el Estado de partidos”.

### Referências

- CASTILLO VERA, P. (1985). *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Madrid: CIS Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (1986). La Financiación Pública de los Partidos en España. *Revista de Derecho Político*. n° 22. Madrid: UNED. p.149-174.
- \_\_\_\_\_. (1992). Financiación de los Partidos Políticos: La Reforma Necesaria. In: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.). *Derecho de Partidos*. Madrid: Espasa-Calpe. p.149-170.
- CRESPI, R. (1971). *Lo Stato deve Pagare i Partiti? Il Problema del Finanziamento dei Partiti Politici in Italia*. Firenze: Sansoni.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Y. (2007). *Igualdad y Partidos Políticos: Análisis Constitucional y Comparado de la Igualdad de Oportunidades de los Partidos Políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- FERNANDEZ-LLEBREZ, F. (2003). La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales”. In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal. p.171-196.
- GONZALES-VARAS IBAÑEZ, S. (1992) La Financiación de los Partidos Políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, n° 36, sep/dic. p.299-312.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (1995). *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Dykinson.
- <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/Grundgesetz/gg.html>. Acceso en 09.05.2013.
- <http://www.iuscomp.org/gla/>. Acceso en 09.05.2013.

- KOMMERS, D. P. (1971) Politics and Jurisprudence in West Germany: State Financing of Political Parties. *American Journal of Jurisprudence*. n° 16, US: University of Notre Dame Press. p.215-241.
- MELCHIONDA, E. (1997). *Il Finanziamento della Politica*. Roma: Riuniti.
- MEZZETTI, L. (2009). Finanziamento e Condizionamento del Partito Politico. In: AA.VV.: *Anuario 2008: Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno Annuale* Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene. p.111-176.
- MORLOK, M. (2000) La Regulación Jurídica de los Partidos en Alemania”. *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 6, 2º semestre, Madrid: UNED. p.43-69.
- MORLOK, M.; STREIT, T. (2005) Germany. In: GRANT, T. D. (ed.): *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana – Oxford University Press. p.123-140.
- NASSMACHER, K-H. (2001) Political Finance in West-Central Europe (Austria, Germany, Switzerland). In: NASSMACHER, K-H. (ed.): *Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. p.92-111.
- \_\_\_\_\_ (2003) Party Funding in Continental Western Europe. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA. p.117-137.
- PETER SCHNEIDER, H. (1989) The New German System of Party Funding: The Presidential Committee Report of 1983 and its Realization. In: ALEXANDER, H. E. (ed): *Comparative Political Finance in the 1980's*. UK: Cambridge University Press. p.220-235.
- \_\_\_\_\_ (1995) Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. *Revista de las Cortes Generales*, n° 36, 3º cuatrimestre, Madrid. p.23-42.
- SCARROW, S. E. (2002) Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics. In: WEBB, P.; et al (eds.): *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. UK: Oxford University Press. p.77-106.
- SCHOLZ, R. (2006) Los Partidos Políticos en el Sistema Constitucional de la República Federal de Alemania. Fundamentos Jurídico-Constitucionales y Realidad Constitucional. In: AA.VV.: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. tomo I, Uruguay: Konhad Adenauer Stiftung. p.171-181.
- SINGH GHALEIGH, N. (2001) German Constitutional Law and Party Political Financing: The Role of Equality”. In: D. EWING, K. (ed.): *The Challenge of Party Political Funding: Comparative Perspectives*. Bologna: CLUEB. p.47-87.
- SOMMA, A. (1993) Aspetti della Disciplina dei Partiti Politici nell'Ordinamento Tedesco: Dal BGB al Parteiengesetz. *Politica del Diritto*. n° 1. Anno XXIV, marzo, Bologna: Il Mulino. p.67-98.
- STERN, K. (1987). *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- V. ARNIM, H. H. (1986) I Partiti Politici nella Repubblica Federale Tedesca. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. fasc. 2, anno XXXVI, abr/jun, Milano: Giuffrè. p.352-380.

- \_\_\_\_ (1993a) Campaign and Party Finance in Germany. In: GUNLICKS, A. B. (ed.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. USA: Westview Press. p.201-218.
- \_\_\_\_ (1993b) Un Nuovo Modello di Finanziamento Pubblico dei Partiti Politici per la Repubblica Federale Tedesca. *Politica del Diritto*. n° 4. Anno XXIV, dic, Bologna: Il Mulino. p.665-672.
- VON ALEMANN, U. (1981) Democracia de Partidos y Participación Ciudadana. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n° 20, mar/abr. p.119-135.

## Centralismo e desenvolvimentismo:

*processos de institucionalização dos partidos marxistas brasileiros nos anos 1950*

**Mabelle Bandoli Dias**

### Resumo

Este artigo analisa os programas para o desenvolvimento nacional produzidos pelos partidos da extrema esquerda no Brasil durante a década de 1950: do Partido Comunista do Brasil (PCB), do Partido Operário Revolucionário (POR) e da Liga Socialista Independente (LSI). Tais programas foram comparados entre si em função de sua maior ou menor adesão ao ideário desenvolvimentista. Concluímos que, além de se remeterem às divergências entre as vertentes ideológicas às quais cada um deles se filiava, tais variações programáticas eram ligadas à própria organização dos partidos, correspondendo aos seus graus de institucionalização. As variáveis utilizadas para a mensuração dos diferentes graus de institucionalização foram: i) os níveis de *disciplina/democracia interna* – que resultavam da maior padronização dos processos decisórios, bem como da maior distribuição do poder organizativo entre seus membros; ii) os níveis de *autonomia organizativa* em relação a outras instituições partidárias. Este artigo se dedica à análise da primeira variável, concentrando-se no debate sobre as conformações institucionais que resultavam em maior ou menor grau de democracia interna. A pesquisa consistiu na comparação das diretrizes organizativas e ideológicas dos partidos, garimpadas nos discursos presentes em jornais e programas partidários, bem como entrevistas realizadas com alguns de seus membros mais importantes. As conclusões revelaram fortes correlações entre os níveis de institucionalização partidária e a conformação programática de cada uma dessas organizações.

**Palavras-chave:** partidos de extrema-esquerda; desenvolvimentismo; organizações partidárias; ideologia; institucionalização partidária.

### Abstract

This article aims to present the main results of the survey carried out for the preparation of our dissertation. In that work, we analyzed the programs for national development produced by the parties of the extreme left in Brazil during the 1950s, namely the Communist Party of Brazil (PCB), the Revolutionary Workers Party (POR) and the Independent Socialist League (LSI). Such programs were compared on the basis of their degree of adherence to the developmentalist ideals. We conclude that, in addition to remitting the ideological differences between the strands to which each of them to become affiliated, such programmatic and ideological variations were linked to the very organization of parties, corresponding to their specific degree of party

---

### Sobre a autora

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: mabelle.bandoli2@gmail.com

institutionalization. The variables used for this measurement of different degrees of institutionalization, in that work were: i) the levels of discipline / internal democracy - which resulted from greater standardization of decision processes, as well as the largest distribution of power among organizational members, ii) levels of organizational autonomy in relation to other institutions partidárias. Este article is dedicated to the analysis of the first variable, focusing on the debate about institutional conformations that resulted in greater or lesser degree of internal democracy. The research was to compare the organizational and ideological guidelines of the parties, mined in the discourses present in newspapers and party programs as well as interviews with some of its most important members. The findings revealed a strong correlation between the levels of party institutionalization and programmatic conformation of each of these organizations. [you trocar; depois eu mando]

**Keywords:** parties of the extreme left; developmentalism; party organizations; ideology; party institutionalization.

Artigo recebido em 1º de abril de 2013; aceito para publicação em 14 de julho de 2013.

## Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar os programas para o desenvolvimento nacional produzidos pelos partidos da extrema esquerda no Brasil durante a década de 1950, a saber: do Partido Comunista do Brasil (PCB), do Partido Operário Revolucionário (POR) e da Liga Socialista Independente (LSI). Tais programas foram comparados entre si em função de sua maior ou menor adesão ao ideário desenvolvimentista, mais especificamente ao conjunto de proposições que ficou conhecido como “modelo democrático-burguês” (MANTEGA, 1984). Tal modelo consistia, para Mantega, na versão marxista dos preceitos fundamentais do desenvolvimentismo, distinguindo-se do “Modelo de Substituição de Importações”, por exemplo, por sublinhar, junto às teses que pregavam a necessidade da promoção de uma industrialização de caráter nacional comandada pelo Estado, uma série de imperativos eminentemente políticos, como a consolidação do regime democrático no país. Entre os círculos intelectuais que formularam tal vertente, destacam-se aqueles ligados ao Partido Comunista do Brasil, principal organização partidária marxista da época.

Disputando as preferências da esquerda com o pensamento de [Célio] Furtado e seus seguidores, toma corpo uma corrente gestada pelos

intelectuais ligados ao PCB, que pretende formular uma abordagem marxista da realidade brasileira. Com base nas análises de Lênin sobre a Rússia czarista e em sua proposta de revolução democrático-burguesa, formulada em 1905, o PCB procurava aplicar no Brasil as teses da III Internacional para os países coloniais e atrasados, ressaltando o caráter semifeudal da agricultura brasileira, voltada para a exportação de produtos primários coloniais, que impedia a expansão das forças produtivas industriais. Daí a importância atribuída ao imperialismo enquanto principal inimigo do desenvolvimento da nação e aliado das forças mais retrógradas na manutenção do status quo semicolonial, e a necessidade da revolução democrático-burguesa. (MANTEGA, 1984, p.13).

Tais características gerais do “modelo democrático-burguês” nos apontam questões que instigam a comparação com os programas de outros partidos de orientação marxista. Por esse motivo, decidimos compará-las às formulações dos partidos pertencentes à chamada “oposição de esquerda”<sup>1</sup> – os trotskistas do Partido Operário Revolucionário e os luxemburguistas da Liga Socialista Independente.

Parece-nos fundamental ressaltar aqui a relação inextrincável – especialmente para os partidos de orientação marxista – entre suas definições ideológicas e conformações organizativas. A questão central que norteou este trabalho se relaciona à significativa correlação entre o grau de adesão dos partidos analisados à ideologia desenvolvimentista e os níveis de institucionalização organizativa que atingiram.

Colocando a questão nos termos propostos por Panebianco (2005), apontamos que existiu uma ligação entre a capacidade dos partidos de esquerda de formar, naquele contexto, sua identidade ideológica com a eficiência de sua institucionalização, mensurada a partir de duas variáveis fundamentais: *i) os níveis de democracia partidária*, entendida como a forma de distribuição e exercício do poder decisório interno. É importante ressaltar que levamos em consideração, para a investigação dessa variável, a existência de mecanismos estáveis, em toda a estrutura partidária, que permitissem a participação constante e ativa dos militantes, em diferentes níveis, na definição dos rumos políticos e ideológicos dos partidos. Assim, tão importantes como os

---

1. A “Oposição de Esquerda” foi um movimento internacional criado em outubro de 1923 por dissidentes do PCUS – entre eles Trotsky – para se contrapor à política stalinista, sem abdicar da herança da Revolução Russa de 1917.

procedimentos para a escolha de lideranças internas (já que a seleção de candidatos a cargos eletivos, se não inexistente, era muito fortuita), mas também a possibilidade de participar dos círculos mais altos da decisão da agenda política, bem como de organizar, internamente, grupos de oposição e concorrência a tais espaços, mantendo-se um nível mínimo da estabilidade partidária; ii) *os níveis de autonomia organizativa* em relação a outras organizações partidárias do Brasil e do exterior. Discutiremos aqui somente os aspectos relativos à primeira variável, numa tentativa de concentrar nossos esforços na compreensão dos princípios fundamentais da organização do poder interno dos partidos da extrema esquerda.

Vale mencionar que a pesquisa revelou que os partidos que encontraram maiores obstáculos para a consolidação desses dois traços (que consideramos fundamentais na observação do processo de amadurecimento organizativo específico dos partidos clandestinos) foram justamente aqueles que contaram com recursos mais escassos para a formulação de programas de oposição originais, o que se traduziu, em ampla medida, em maior adesão às propostas políticas “oficiais”, alinhadas à ideologia desenvolvimentista propagada por governos e altos círculos intelectuais.

Dessa forma, além de trabalharmos com algumas das categorias sugeridas por Panebianco - especificamente aquelas que parecem, a nosso ver, adaptar-se melhor à análise de partidos clandestinos e com pouquíssima relação com o sistema eleitoral, como os aqui observados, encontramos nas propostas de Maurice Duverger (1987) alguns conceitos bastante úteis para o debate. Entre os diversos méritos de sua obra, encontramos, na análise dos organismos de base do partido, uma contribuição de extrema importância para a compreensão da questão que é o objetivo deste trabalho. A organização da base dos partidos em forma de células, sua relação com as instâncias superiores, suas atribuições e poderes são um bom indicativo dos níveis de democracia interna.

A escolha da célula como base de organização ocasiona, portanto, uma evolução profunda na própria noção de partido político. Em vez de um órgão destinado à conquista de sufrágios, à união dos eleitores e à manutenção do contato entre eles e os seus eleitores, este se torna um instrumento de agitação, de propaganda, de enquadramento, e eventualmente de ação clandestina, para o qual as eleições e os debates

parlamentares não passam de um meio de ação entre outros, e mesmo um meio secundário. (DUVERGER, 1987, p.71)

A análise dessas conformações, tal como definidas nos estatutos partidários fornece um bom mapa daquilo que Duverger chama de *repartição de poderes* (idem, p.88). Nos casos de ausência de estatutos oficiais, recorremos a outras estratégias que nos possibilitaram preencher as lacunas nos dados e manter as condições minimamente necessárias ao estudo comparativo. A principal delas foi a recorrência a debates sobre princípios de organização partidária, realizados nos jornais publicados pelas organizações estudadas, e a entrevistas com seus ex-membros.

Nas sessões que seguem, procuramos apresentar as principais características dos partidos analisados, desde sua composição histórica, seus traços programáticos, sua inserção nos debates políticos mais candentes para o campo da esquerda da época e suas principais características organizativas. Procuramos apresentar, de forma simultânea, as mudanças e variações programáticas compiladas nos principais documentos partidários produzidos pelas agremiações na década 1950 (Programas de Partido, Resoluções Congressuais, textos para o debate ideológico escritos por seus militantes em seus jornais internos) e as definições organizativas e de regras institucionais, plasmadas nos Estatutos e documentos de consolidação dos princípios norteadores das organizações. Foram utilizados como fontes para essa análise todos os documentos produzidos na época e que se encontravam disponíveis para a consulta em arquivos públicos e na internet<sup>2</sup>. A apresentação, nas sessões que seguem, das variações

---

2. Os documentos consultados de cada partido foram: 1) PCB – A resolução Política do IV Congresso do Partido bem como o Estatuto aprovado na mesma ocasião, em 1954; A “Declaração Sobre a Política do Partido Comunista do Brasil”, conhecida como “Declaração de Março de 1958”; A Resolução Política do V Congresso do PCB. 2) POR – O partido não contava com documentos oficiais para definição de programa ou estatutos. Foram trabalhadas todas as edições disponíveis do jornal “Frente Operária”, veículo central do partido, cobrindo todo o período. 3) LSI – O Projeto de Programa e Estatutos da Liga, elaborados e aprovados em 1956; Todos os números publicados do “Ação Socialista”, que cobrem o período de junho de 1958 ao final de 1960. Tais documentos se encontram disponíveis do Arquivo Edgard Leuenroth, Unicamp. Além disso, contamos também com informações disponibilizadas pelos ex-militantes dessas agremiações: Tullo Vigevani e Ruy Fausto, que atuaram no POR e Michael Löwy, que atuou na LSI, em entrevistas realizadas entre os dias 18 e 19 de abril de 2013.

ideológicas e organizativas, tem como objetivo proporcionar um vislumbre dos processos de transformação vividos pelas organizações, permitindo ao leitor perceber a coincidência temporal e as relações causais entre as mudanças programáticas e organizativas, oferecendo assim a fundamentação dos resultados apresentados na conclusão.

Iniciamos o debate com a análise do PCB, partido que, por ser o maior e mais estruturado da época, acabou cumprindo o papel de farol para os demais, ocupando um espaço de incontestável hegemonia e definindo os alicerces do campo da extrema esquerda. Os dois outros partidos não deixaram de ser avaliados de acordo com sua maior ou menor proximidade às proposições pecebistas, já que, em ampla medida, era com base nessas proposições que definiam sua própria identidade.

Nas conclusões, procuramos apresentar, a partir da comparação entre os resultados obtidos na observação de cada partido, sua localização no espectro de adesão à ideologia desenvolvimentista, em um gráfico no qual se estabelece uma relação entre adesão a tal ideário e o respectivo nível de democracia partidária.

### **I. O “modelo democrático-burguês” do PCB: centralismo stalinista e desenvolvimentismo de esquerda**

Algumas das conjecturas teóricas que marcaram a política comunista nos anos 1950 de forma mais decisiva podem ser identificadas com o programa geral do desenvolvimentismo, que fora difundido como ideologia oficial dos governos que o elegeram como princípio norteador de suas ações mais relevantes. A crença no desenvolvimento gradual e inexorável do capitalismo em sentido à modernização da sociedade e na construção, por esta via, da revolução socialista se conjugou, no programa do PCB, à atribuição de um papel destacado à industrialização no processo de consolidação da democracia no Brasil.

A tese de que estaria se processando um desenvolvimento capitalista nacional, que faria surgir um “capitalismo de Estado de caráter nacional e progressista” era amplamente defendida pelos comunistas. O protagonismo desse processo era naturalmente conferido à burguesia nacional, que estaria cada vez mais interessada no desenvolvimento independente e progressista da economia nacional. A política brasileira, impulsionada por um processo de industrialização que tratava de introduzir de uma vez o capitalismo no Brasil,

estaria caminhando – ainda que com alguns tropeços – rumo a uma irresistível ampliação da democracia. A tarefa de impulsionar a marcha do progresso se converteria na prioridade fundamental para os comunistas, que avaliavam que, em sua “etapa atual”, a revolução brasileira não seria socialista, mas “democrático-burguesa”.

Desde o ano de 1950, o PCB experimentava um período de endurecimento de sua linha política. Expressa no “Manifesto de 1950”, a orientação adotada pelo Partido era caracterizada por uma forte crítica à política adotada no período precedente ao ano de 1947, quando o governo Dutra o condena novamente à clandestinidade. Segundo José Antônio Segatto (1989), a cassação do registro legal provocou nos militantes comunistas um profundo descrédito no regime democrático, o que os levou a uma revisão radical de seus princípios. O período que ficou conhecido como o da “linha política mais radicalizada” teve seu primeiro esboço no “Manifesto de 1948”, e ganhou uma versão mais elaborada no “Manifesto de 1950”.

A elevação do “tom radicalizado” nos discursos do partido se adequava às diretrizes programáticas da política stalinista. Essa orientação levou o PCB a desdenhar, naquele momento, da democracia burguesa e das eleições como instrumento de transformação da realidade brasileira. Embora tenha optado por uma oposição “ferrenha” ao governo, o partido não conseguiu sustentar por muito tempo essa política. A linha que vinha sendo seguida desde 1947 não parece ter se formulado sobre bases que fossem sólidas o suficiente a ponto de fazê-la resistir aos impactos do suicídio de Getúlio Vargas, em 1954. A comoção da população – que inclusive depredou as sedes de dois jornais ligados ao partido – levou os comunistas a rever rapidamente seu discurso, ainda que de forma tímida.

Em meio à tamanha pressão, o PCB começa a esboçar um caminho de importantes transformações, mas seus primeiros passos ainda não indicam mudanças mais profundas na estrutura de seu pensamento. Alguns meses depois do impacto do suicídio de Vargas, e ainda em meio à crise política vivida pelo país, o partido realizou seu IV Congresso, no qual a essência do “Manifesto de 1950” foi reafirmada. Em linhas gerais, a Resolução aprovada por unanimidade no IV Congresso do Partido Comunista Brasileiro repetiu a caracterização do Brasil como um país totalmente subordinado ao imperialismo, que transformava sua economia em um “simples apêndice da economia de guerra dos Estados Unidos”.

A postura crítica e de descrédito na política é a principal marca da resolução aprovada em novembro de 1954 no IV Congresso do Partido Comunista do Brasil. O país, submetido economicamente ao imperialismo e abandonado aos interesses do setor agroexportador, não conseguiria garantir direitos políticos básicos à população, que se via constantemente governada por representantes das chamadas “forças retrógradas”, aliadas aos interesses dominantes. O povo brasileiro estaria submetido às piores condições de vida “em consequência da política de rapina dos monopólios norte-americanos e da dominação dos latifundiários e grandes capitalistas brasileiros”.

A submissão ao imperialismo levava à piora das condições de vida do povo brasileiro em geral. No quadro descrito pelos comunistas, as exigências colocadas pelo capital monopolista internacional à nossa economia tinham efeitos nefastos para os membros de todas as classes, que deviam reconhecer nele seu principal inimigo. Os efeitos da subordinação aos interesses externos percorriam a nação de modo geral, e deviam ser reconhecidos como fruto da ação de um inimigo comum.

O “governo de traição nacional” deveria ser derrubado e substituído por um governo capaz de “libertar o país do jugo imperialista”, representasse as “forças progressistas e antiimperialistas” e realizasse “as transformações democráticas radicais indispensáveis ao progresso da nação”. A democracia só poderia ser atingida com um governo composto por uma coalizão entre a classe operária, os camponeses, a intelectualidade, a pequena burguesia e elementos mais progressistas da burguesia nacional. A “causa da independência e do progresso” demandaria a defesa de bandeiras que se opusessem ao controle dos Estados Unidos sobre esferas estratégicas da vida nacional. Para colocar em prática essas propostas, a Resolução afirma que a atuação dentro dos marcos do “atual regime reacionário” seria insuficiente. Seria necessário forjar uma ampla frente única anticapitalista e antifeudal, a “frente democrática de libertação nacional”. Ironicamente, o tom radical que marca o discurso não acompanha as metas que o partido estabelece: ainda que sugerissem que o regime fosse determinado pelas contradições estruturais da sociedade brasileira, os comunistas não fazem mais que propor a substituição de um governo por outro (ainda que para isso fosse eventualmente necessário adotar táticas externas à legalidade).

Não obstante as continuidades que marcam a Resolução Política unanimemente aprovada na ocasião, a realização do IV Congresso acabou marcando o fim do “período radicalizado” do PCB. Abre-se um curso no qual a linha adotada pelos comunistas desde 1948-50 começa a apresentar seus primeiros sinais de mudança. Antes da reorientação programática oficial, as transformações se tornam perceptíveis no terreno da prática política e das alianças que os comunistas forjam no período. No entanto, a “linha política radical” não só foi oficialmente abjurada pelos comunistas depois do desenlace da crise internacional produzida pelas Resoluções do XX Congresso do PCUS em 1956<sup>3</sup>.

Após uma série de manobras e que redesenharam a composição da direção do partido, o novo Comitê Central, buscando recuperar sua legitimidade com o conjunto de militantes do partido, empreendeu um esforço de autocritica em relação às concepções e às políticas expressas no Manifesto de Agosto de 1950 e na Resolução do IV Congresso do PCB, procurando conciliar a manutenção da orientação stalinista com a reavaliação da realidade nacional e das táticas a serem promovidas na ação dos comunistas. Junto com essa autocritica, foram tomadas providências e feitas articulações para a elaboração da nova linha política que coadunasse com os novos princípios.

Redigiu-se um documento que ficou conhecido como a “Declaração de Março de 1958”. Segundo Márcio Kieller (2002), a Declaração seria “a gota d’água numa relação entre correntes do Comitê Central que disputavam desde o IV Congresso uma queda-de-braço para impor sua concepção de partido”. A “Declaração de março de 1958” foi um novo programa político, com análises e propostas que diferiam em muitos aspectos dos projetos “revolucionários” plasmados nos manifestos de 48 e 50 e na Resolução do IV Congresso do PCB.

O documento vê nos elementos do capitalismo em desenvolvimento no país os traços de um progresso que correspondia aos interesses

---

3. Na ocasião, o então Secretário Geral do PCUS, Nikita Krushev, leu o “relatório secreto” que denunciava o “culto à personalidade” de Stálin, além de fazer sérias acusações que trouxeram à tona o autoritarismo, o rompimento da “legalidade socialista”, as execuções de opositores e outros crimes que teriam marcado o regime stalinista.

do proletariado e de todo o povo brasileiro, já que ele sofria mais com o “atraso” do país do que com as contradições inerentes ao sistema capitalista. Tal atraso seria proveniente de sobrevivências de um passado baseado no latifúndio e em relações “pré-capitalistas” de trabalho, no predomínio maciço da produção agropecuária no conjunto da produção, na exportação de produtos agrícolas como eixo de toda a vida econômica nacional e da dependência em relação ao estrangeiro.

A Declaração descreve ainda um cenário no qual, apesar de tantas dificuldades, estaria se processando um desenvolvimento capitalista nacional, elemento progressista por excelência da economia brasileira. Esse desenvolvimento “inelutável” do capitalismo consistiria no incremento das forças produtivas e na expansão de novas relações – mais avançadas – de produção. O progresso e a industrialização se revelavam no aumento do número e do peso do proletariado na população, bem como pelo surgimento de uma burguesia nacional cada vez mais interessada no desenvolvimento independente e progressista da nossa economia.

O PCB define no documento os inimigos do progresso: para o partido, as chamadas sobrevivências feudais na agricultura e a dependência em relação ao imperialismo eram os grandes obstáculos colocados no caminho do pleno desenvolvimento da economia brasileira.

A Declaração pinta um cenário no qual a política brasileira, impulsionada por um processo de industrialização, estaria caminhando na linha do irrefreável processo de democratização política. Dessa vez, os comunistas afirmavam claramente que o governo nacionalista e democrático poderia ser conquistado dentro dos quadros do regime. A direção do PCB avaliava que existiam possibilidades reais de conduzir, por meios pacíficos, a “revolução antiimperialista e antifeudal” no país. Estava aberto o caminho para uma ação dentro da legalidade que pudesse estender os benefícios da constituição à maioria da população. O desenvolvimento da vida política nacional determinaria quais seriam as estratégias de luta por um governo nacionalista democrático, buscando sempre a via legal e pacífica de ação.

Seguindo essas instruções da direção, os membros do Partido Comunista Brasileiro deviam prepará-lo para se tornar “o instrumento adequado à execução vitoriosa da nova política”, a fim de

se depurar “de persistentes defeitos e adquirir qualidades novas”. Seria indispensável, portanto, que os comunistas privilegiassem sua unidade, abandonassem as disputas internas e dispusessem seus maiores esforços a serviço das massas. Abriu-se um período de crises e disputas entre correntes que visavam “conservar” a linha radical ou “renová-la” nos moldes da Declaração. Em 1962, esse processo culmina com a convocação, pelo grupo liderado pelos defensores do Programa aprovado no IV Congresso, de uma Conferência Extraordinária. Os “conservadores” abandonaram as fileiras do PCB (então Partido Comunista Brasileiro) e fundam o PC do B - Partido Comunista do Brasil.

Antes desse desfecho, a reviravolta programática provocou uma reorganização do poder interno no partido que merece ser analisada. Ainda nos Estatutos aprovados no IV Congresso de 1954, em suas primeiras definições mais importantes, apresentam-se as características do que Duverger (1987) considera ser a grande inovação dos partidos comunistas: a organização dos elementos de base em células.

Criadas pelo PC Russo, e impostas pela III Internacional desde 1924 aos demais partidos comunistas, as células seriam, para Duverger, a forma de organização mais adequada aos partidos clandestinos. Reunindo todos os membros do partido de um mesmo local de trabalho, ela beneficia a ação secreta ao facilitar a mobilização, a comunicação e a convocação dos militantes para as reuniões e ações políticas (já que o contato entre eles é diário) e dificulta a repressão, pois as células costumam reunir grupos pequenos e com pouco contato com os organismos superiores. A terceira vantagem seria o fortalecimento da solidariedade partidária. A nosso ver, essa consideração merece uma discussão mais detalhada. Segundo Duverger:

A natureza profissional aumenta ainda mais esta [solidariedade partidária] proporcionando-lhe uma base concreta e direta: os problemas da empresa, as condições de trabalho, os salários, constituem ponto de partida excelente para uma sólida educação política. Certamente, isso comporta um perigo: que a célula se absorva inteiramente nas reivindicações profissionais e esqueça as questões puramente políticas – isto é, que execute o trabalho normal dum sindicato. Esse desvio “economista” constitui a tentação permanente das células: lendo-se os relatórios da organização no Congresso do Partido Comunista observar-se-á que muitos esforços são necessários para não cair ali. (DUVERGER, 1987, p.64).

Se, por um lado, a “tentação ao economismo” é um problema com o qual os comunistas se confrontam historicamente nas suas organizações partidárias e na sua atuação dentro de entidades sindicais, por exemplo, há uma ressalva que precisa ser feita: em alguns momentos da história do PCB o perigo se converteu em ferramenta útil. A relevância dada a questões imediatas, tratadas de forma relativamente descolada das “questões puramente políticas” proporcionou aos comunistas mais flexibilidade em seus programas e maior margem de manobra para a composição de suas alianças. Às bases militantes radicadas nas células destinavam-se os debates relativos à aplicação da política decidida pelo centro, que concentrava o monopólio da reflexão teórica. Em várias passagens do Estatuto, encontramos dispositivos que facilitavam e induziam a essa concentração de poder. No artigo 14, o PCB estabelece que:

a organização do Partido que desenvolve sua atividade em uma área determinada é considerada superior a todas as organizações do Partido que limitam sua atividade a partes dessa área; a organização do Partido que desenvolve sua atividade em um ramo da produção é considerada superior a todas as organizações do Partido que limitam sua atividade a partes desse ramo da produção (PCB, 1954, s/p)

Dessa forma, cada organismo de base estabelece uma relação de subordinação às superiores. A esse tipo de desenho institucional, Duverger chamou de ligação vertical – que é justamente aquela que une dois organismos subordinados um ao outro. Em partidos organizados nesses termos, “os grupos de um mesmo escalão não podem comunicar-se entre si senão por intermédio da cúpula. Isso pressupõe duas coisas: a ausência de toda ligação horizontal direta e o emprego da delegação pra compor ‘instâncias superiores’” (DUVERGER, 1987).

Além de centralizar o poder, essa estrutura evita cisões. A comunicação entre as células passa necessariamente para órgãos superiores através do seu delegado, e assim sucessivamente; a cada novo nível hierárquico, uma nova triagem de informações e interesses em manter o poder nas mãos dos dirigentes. E uma nova relação de mando que coloca o delegado a serviço dos seus superiores.

Os riscos de contágio são ainda atenuados pela centralização que reforça o caráter vertical das ligações. Cada delegado de um organismo

inferior não é responsável perante seus mandantes, porém perante o organismo superior: tem ele portanto como dever por este ao corrente das dissidências eventuais que surjam no grupo que lhe é confiado, não para defender o ponto de vista deste, mas para provocar a intervenção salvadora do centro (Idem, p.84)

Ainda que observemos que um sistema de ligações verticais não define uma estrutura mais centralizadora de poder, essa característica se mostra visível em várias passagens do documento. No artigo 20, o Estatuto define que:

Nenhum Comitê ou organização do Partido, nem seus dirigentes, têm o direito de fazer declarações ou manifestar-se publicamente sobre qualquer questão de âmbito nacional antes que o Comitê Central tenha feito declaração ou tomado decisão a respeito.

Mas concluir que a estrutura do PCB era mais centralizada não nos parece suficiente. A repartição desigual de poderes entre os diversos escalões do partido e sua maior concentração nos cargos de direção não é, em si, um indicativo de falta de democracia interna. A rigidez hierárquica, poderíamos argumentar, pode ser atenuada com uma alternância regular dos dirigentes ou com mecanismos efetivos de participação e legitimação da liderança. Em contrapartida, os militantes de base ganham, mesmo sacrificando parte de seu poder decisório, pela eficácia de um partido estruturado e organizativamente capaz de responder às questões da política cotidiana.

Essas seriam as principais vantagens do centralismo democrático. Princípio “em que se baseia a estrutura orgânica” (PCB, 1954) do PCB, ele é descrito como um conjunto de normas nos Estatutos, mais do que como um conceito. Para Duverger, o “centralismo democrático” é um conjunto de instituições complexas, que permite que toda a organização do partido permaneça centralizada (porque as decisões ainda são tomadas do alto), sem perder em democracia (pois elas são mantidas em função das opiniões da base, que precisa legitimar cada resolução).

Mas nem sempre essa liberdade de debate se verificou na prática dos comunistas. Nos anos que se seguiram entre o IV e o V Congresso do PCB, muitas foram as ocasiões em que a direção do partido alegou a “necessidade de evitar cisões e o prejuízo da classe operária” para fechar os canais de diálogo e de debate previstos nas

regras do Estatuto, bem como para exceder o poder de suas funções, em detrimento do organismo supremo, o Congresso. O princípio do centralismo democrático perdeu progressivamente seu caráter de organização e execução organizada das decisões coletivamente definidas para dar lugar a uma autocracia de direções a cada vez mais isoladas em seus postos de mando.

Tal tendência se verificou em vários momentos. Ainda sob os primeiros impactos da crise aberta com o XX Congresso do PCUS, surgiram as primeiras críticas de militantes às estruturas organizativas do PCB. Naquela ocasião, a direção do partido procurou restringir para dirigir os debates, esboçando mais claramente a linha política que seria seguida pelo partido posteriormente.

Os questionamentos sobre a estrutura partidária continuaram apesar de tentativas de autocritica feitas pela direção, em um esforço frustrado de apaziguar as dissidências. As divergências foram aguçadas a um ponto em que a legitimidade do “núcleo dirigente” do PCB foi questionada. Como solução para a tensão crescente, o líder máximo do partido, Luiz Carlos Prestes, escreveu uma carta – que ficou posteriormente conhecida como “Carta-Rolha” – ao Comitê Central, na qual considera inadmissíveis os ataques à União Soviética e ao PCUS e impele o órgão a assumir sua condição de centro único de autoridade do partido para não permitir ameaças à disciplina partidária, encerrando a discussão.

Com a suspensão dos debates foram excluídas alas inteiras das fileiras comunistas. A partir de maio de 1957, as discussões tiveram continuidade em artigos publicados por membros do “núcleo dirigente”. O centro das discussões girou em torno da questão da intervenção do PCB na frente única nacionalista. Com o desenvolvimento da disputa interna, criou-se no PCB uma situação na qual o grupo denominado “centro pragmático” tornou-se a corrente majoritária no partido e no Comitê Central, mas o grupo dos “conservadores” continuava a deter os principais cargos de direção.

Em agosto de 1957, o Comitê Central se reuniu em plenária e aprovou uma resolução que, entre outras medidas, alterou a Comissão Executiva e o Secretariado, suprimindo as suplências. Estavam afastados da direção aqueles que se identificavam com a corrente “conservadora”. Foi designada também uma comissão para elaborar um documento de atualização da política do PCB a ser discutido na reunião seguinte do Comitê Central. O “centro pragmático” detém

então o controle dos principais órgãos diretivos do PCB. Em todas essas ocasiões, militantes foram expulsos ou impedidos de expressar suas opiniões nos órgãos, a despeito das regras estatutárias.

Como vimos, o período que seguiu o Congresso no qual o Estatuto foi aprovado foi marcado por uma série de transformações na linha política do partido. Para que elas fossem adotadas, muitas das definições estatutárias aqui ressaltadas foram colocadas abaixo por membros da alta direção do partido, rompendo mecanismos básicos do controle das bases sobre a sua atuação. O resultado desse processo para a dimensão organizativa envolveu uma maior concentração do poder, o fechamento de canais de comunicação entre a base e a direção, um endurecimento da disciplina interna e a inviabilização do diálogo democrático como combustível para a vida partidária.

A nova política exigia um partido mais disciplinado, com menos espaços para dissidências e mais permeável às grandes alianças eleitorais, como a que levou JK ao poder e apoiou as políticas desenvolvimentistas adotadas por seu governo. Ao mesmo tempo, o aumento da dependência em relação à organização patrocinadora contribuiu sobremaneira para retirar dos militantes a capacidade de decidir sobre a política que o partido deveria implementar, transferindo ainda mais o poder de reflexão e elaboração para os grandes chefes soviéticos – os próprios chefes locais iam assumindo, com o passar do tempo, um papel de “tradutores” dos modelos teóricos exportados pelo centro de poder do comunismo internacional.

Portanto, o PCB apresentou, no período analisado, uma *diminuição considerável da democracia interna aliada a uma maior aproximação ideológica do desenvolvimentismo*, em um processo que se aprofundou à medida que aumentavam as possibilidades conjunturais de participar oficialmente do aparato do Estado. Assim, mais do que o modelo originário, a *posição conjuntural* do PCB em relação à ideologia oficial *coincidiu* com o progressivo processo de decomposição de suas bases institucionais.

## **2. O trotskismo *sui generis* do Partido Operário Revolucionário (POR)**

Fundando a chamada “terceira geração de trotskistas no Brasil” (Karepovs & NETO, 2002) o POR foi criado em 1952. As motivações para sua criação são ligadas às necessidades de organizar no

Brasil os militantes identificados internacionalmente com a Oposição de Esquerda, atendendo às demandas da dinâmica de cisões na IV Internacional, principalmente a que vinha se desenvolvendo entre os dirigentes argentinos J. Posadas e Nahuel Moreno. A disputa entre os dirigentes argentinos se deveu à orientação política decidida no III Congresso da IV Internacional, que ocorreu em 1951 na cidade de Paris. Nesse congresso, o então secretário-geral, o grego M. Raptkis (em codinome Michel Pablo) apresentou um polêmico conjunto de teses que, ao serem aprovadas, reorientaram toda a política dos partidos filiados. Nesses textos, encontravam-se as bases de uma vertente do trotskismo que ficou conhecida como “pablismo”.

Em essência, os textos defendiam que a emergência de uma Terceira Guerra Mundial abreviava o “tempo histórico” disponível para a construção de partidos “verdadeiramente revolucionários” (trotskistas). Diversos fatores empurravam o comando da provável revolução socialista para as mãos da burocracia stalinista: somente “séculos de transição” para o socialismo poderiam diluir tamanha força política.

Somente depois de vencer a guerra contra o imperialismo, seria o momento de levar as massas a lutar diretamente contra o stalinismo. Antes disso, os trotskistas deveriam puxar a política soviética para a esquerda, tendo como tarefa urgente se integrar no real movimento das massas. O primeiro passo a ser dado era integrar os militantes trotskistas nos partidos comunistas em todo o mundo, com o objetivo de influenciar sua política. Assim, a partir de dentro, seria iniciado o longo processo de reconquista do imenso aparato controlado por Stálin.

A política que ficou conhecida como “entrismo *sui generis*” foi aprovada e provocou a primeira divisão da IV Internacional: em novembro de 1953, as seções partidárias que optaram por se opor às teses pablistas organizaram o Comitê Internacional da IV Internacional (CI). A fração que se manteve ligada à direção de Pablo, consolidada na direção da IV Internacional, reuniu boa parte dos partidos trotskistas e ficou conhecida como Secretariado Internacional (SI).

Na América Latina, a liderança de Posadas, que defendia que as atenções fossem voltadas ao diálogo com os movimentos nacionalistas, mostrava-se mais compatível com a política recém-aprovada. Seu grupo foi declarado seção argentina da IV, e ele se manteve

como o encarregado da organização do Bureau Latino-Americano da Internacional, o BLA.

No Brasil, o incipiente POR aderiu ao SI. Na verdade, o partido não contava com muitas outras opções: desde o início, suas atividades estavam intimamente ligadas ao trabalho de Posadas no continente. A linha defendida por ele era, no mínimo, a mais provável a ser seguida pelo partido que só se organizou com o impulso do Bureau que ele dirigia. Foi ainda em meados de 1952 que o delegado do Bureau Guillermo Almeyra chegou a São Paulo com a tarefa de estabelecer ligação com os trotskistas brasileiros, editar um jornal e liderar um grupo. Em novembro do mesmo ano, foi lançada a primeira edição do “Frente Operária”, em torno do qual se nucleou a equipe de militantes que constituiu o POR.

Segundo KAREPOVS & NETO (2002), o BLA exercia forte fiscalização dos debates ocorridos internacionalmente, o que alimentava e agravava as consequências da política de centralismo extremo. A exacerbação do “culto da personalidade” de Posadas entre os partidos do BLA se somou a uma política de características monolíticas. A indicação de Posadas era que as relações da organização internacional com os partidos seguissem a fórmula: “centralismo 90%, democracia 10%” (KAREPOVS & NETO, 2002). Não raro, o Bureau ordenava que se enviassem delegados às suas seções, o que mantinha as organizações trotskistas latino-americanas sob rédeas curtas.

Dessa forma, entre os traços originários do POR, ressalta-se uma concentração de poder decisório acentuada, com diminuição progressiva dos níveis de democracia interna. Para melhor vislumbrar as articulações entre essas características, passemos à análise da estrutura do POR.

Em um artigo intitulado “A luta por um Partido”, publicado no jornal “Frente Operária”, os trotskistas expõem alguns de seus princípios organizativos fundamentais. Afirmando a necessidade de construir um “instrumento” para uma luta que pudesse resolver “as tarefas democrático-burguesas, liquidando os latifúndios e expulsando o imperialismo”, além de ser capaz de “expropriar a burguesia nacional” e prosseguir “vitoriosamente até o socialismo”, o POR elege as características ideais de um partido.

[...] Para levar à frente tal luta, precisamos de um instrumento. Esse instrumento é o partido. De que tipo deve ser o partido? Em primeiro lugar, deve ser um partido armado com uma teoria científica. O desenvolvimento do capitalismo e a agonia do imperialismo não podem deixar de ser estudados cuidadosamente para saber como e onde apressar sua queda. Esse estudo é baseado na ciência de Marx, Engels, Lenine e Trotsky. Por isso, o partido deve ser um partido marxista-leninista, isto é, um partido verdadeiramente socialista que prepare essa queda. O partido deve ser internacional, organizado num centralismo democrático, capaz de ligar as lutas nacionais às lutas mundiais, capaz de dirigir à derrubada mundial do capitalismo; um partido proletário, pois só o proletariado representa o progresso da humanidade toda. (“A luta por um partido”. Frente Operária, Nº 5 em junho de 1953, s/p)

A disputa em torno das noções de “internacionalismo”, “marxismo-leninismo” e “centralismo democrático”, mais que uma mera contenda em torno de termos, parece-nos significativa para a definição daquilo que o POR buscava ser – o que expunha, na maioria das vezes, em contraposição àquilo que buscava *não ser*.

Os trotskistas mobilizavam, na sua crítica à política comunista, boa parte daquelas questões que se mostrariam mais difíceis de equacionar em sua própria trajetória. As contradições da forma de aplicação do “centralismo burocrático” pelo PCB, duramente criticadas pelos trotskistas, não foram superadas pelo POR. Sem a manutenção dos mecanismos básicos de participação e deliberação das bases, o modelo original de “centralismo democrático” criado pelos partidos comunistas e reivindicado pelos trotskistas não se realizou na prática da organização. Em seu lugar, encontramos uma forma de centralização mais próxima ao que Duverger chama de “centralismo autocrático”. Nos seus termos:

[...] podem-se distinguir duas formas de centralização, uma autocrática a outra democrática, se considerar-se esse último termo como índice de uma vontade de manter o contato com a base. No centralismo autocrático, todas as decisões vêm do alto, e sua aplicação é controlada localmente por representantes da cúpula. (DUVERGER, 1987, p. 92)

Em 1955, o POR adere oficialmente à tática do entrismo, mais uma vez seguindo as determinações externas. Seus militantes começaram a ingressar no PCB para formar uma “ala revolucionária” e

buscar maior audiência do que até então vinham obtendo, em especial entre as bases do partido stalinista. Segundo Leal (2004), esse foi um dos “momentos da história da organização que determinou mudanças drásticas da sua linha política, podendo-se mesmo falar em substituição de fins oficiais, tendo como consequência um abalo na identidade política do partido”. (idem). De fato, o deslocamento dos escassos recursos da organização para a realização de uma tarefa tão extraordinária cobrou seu preço para a formulação programática dos trotskistas.

Além do programa, há uma dimensão que merece ser ressaltada, que é a do desgaste da militância. As demais condições de ação oferecidas pelo POR (falta de autonomia e extrema centralização com a transferência do poder decisório da base para as direções externas), chegaram a colocar a sobrevivência da organização em risco, pois afastava cada vez mais seus membros da organização. E essa tensão foi ainda mais agravada pela hostilidade ambiental que encontraram no PCB.

Outra explicação para o fracasso do entrismo pode ser encontrada nas características da própria política e na natureza das organizações envolvidas. Muito próximo ao processo que Duverger (1987) chama de “nucleamento”, o sucesso do entrismo pressupõe uma relação entre duas organizações na qual a “nucleadora” seja institucionalmente mais sólida que a nucleada – o que, obviamente, não era o caso do POR em relação ao PCB.

Com uma organização tão frágil, os trotskistas do POR não conseguiram concretizar os objetivos de sua tática. Essa é uma avaliação que aparece, inclusive, em boa parte dos textos que eles próprios produziram na época. Ainda que em nenhum deles decretasse o fracasso do entrismo, o reconhecimento das inúmeras limitações da organização era uma constante, que se impunha como realidade inescapável a cada vez que o partido buscava apontar saídas para o movimento de massas ou explicar as razões para a não realização imediata de seus propósitos. A mutilação de sua capacidade de elaboração de proposições concretas e de alternativas programáticas é mais um dos efeitos da sua fragilidade institucional.

Seus militantes, embora tenham redobrado os esforços críticos às políticas comunistas, assumiram, a cada vez mais, o ponto de referência da compreensão comunista da realidade brasileira; repetiam e aplicavam a fórmula do “país semicolonial e semifeudal” de maneiras

cada vez mais contraditórias. Em várias de suas apreciações, o POR transitava de maneira bastante indecisa entre a adesão e a rejeição aos postulados comunistas. O Partido acabou seguindo a direção já traçada pelo PCB, embora pesasse a mão, em seu discurso, na rejeição sistemática de cada ponto do programa comunista.

Já durante o governo JK, o “Frente Operária”, veículo central do POR, publica um texto no qual fica mais clara a posição dos trotskistas diante das políticas desenvolvimentistas e sua similaridade com as pecebistas. Assinado por Leôncio Martins Rodrigues, o artigo se inicia levantando algumas das questões gerais que mais preocuparam os teóricos do desenvolvimentismo. Afirma-se que, apesar de atravessar um período de industrialização e progresso, o Brasil continuaria sendo um país semicolonial sujeito à dominação das grandes potências imperialistas, além de fundamentalmente agrícola, exportador de café e algodão.

Para se libertar do asfixiante controle que os grandes trustes internacionais exercem sobre a economia brasileira, o país necessita montar uma indústria pesada, com fabricação em grande escala de caminhões, tratores, locomotivas, motores; precisa de um parque siderúrgico, precisa montar uma rede de usinas hidroelétricas, etc. Para realizar isto, a burguesia nacional “industrialista” necessita de capitais, coisa que não possui em quantidade suficiente e necessária. Para remediar tal situação, o ex-governador mineiro pensa em recorrer (e já o está fazendo) ao “auxílio” de capitais estrangeiros. Mas, os “trustes” e monopólios imperialistas não pretendem aplicar seus capitais no Brasil com a finalidade de incrementar nosso progresso, mas sim para tirar lucro com a exploração desenfreada da mão de obra nacional. [...] Para permitir nosso real desenvolvimento econômico é imprescindível a expropriação sem indenização dos trustes imperialistas que sugam, controlam e entram o progresso do Brasil. [...] Porém, além de tudo isso, Juscelino Kubitschek omite um ponto fundamental, sem cuja realização não se pode nem pensar em progresso no Brasil: a reforma agrária. [...] Enquanto subsistirem grandes latifúndios improdutivos (ou de baixíssima produtividade) o regime da “meia” e da “terça” (vestígios feudais) nosso país não sairá da miserável condição de semi-colônia, gozando de independência política apenas formal, apesar dos imensos recursos que possui. Sem reforma agrária não há progresso real no Brasil. [grifos do autor] (RODRIGUES, L. M. “O governo Juscelino: O Programa da Burguesia nacional.”. “Frente Operária”, Nº 18, maio de 1956, pp.3-6)

Em 1957, depois de aparecerem os primeiros reflexos mais significativos da crise internacional do comunismo dentro do Partidão, o POR passa a se dedicar não só à avaliação dos movimentos da direção do partido, como também das correntes que surgem ao longo da disputa. Na esperança de finalmente colher os frutos de sua ação dentro do PCB, os trotskistas acompanham passo a passo a fragmentação da coalizão dirigente, buscando, ao mesmo tempo, alvejar as lideranças das principais frações em disputa e ganhar a simpatia das bases que impunham questionamentos à política que vinha sendo realizada até o momento.

Mas os prognósticos não são animadores para os trotskistas. Afinal, desde o início da crise, das frações que ganharam mais notoriedade na disputa e adesão de maiores parcelas das bases, nenhuma se aproximava das políticas do POR. Ao reconhecer que não havia organizações, dentro do PCB, que cumprissem o papel de tensionar o partido por dentro e levar a crise aos fins que almejavam atingir desde que se voltaram para a ação dentro do campo dos comunistas, os trotskistas abriam flancos para que se chegasse à conclusão, mais cedo ou mais tarde, de que, mesmo com todos os esforços empregados, a tática do entrismo não funcionou.

Ainda antes desse reconhecimento, os militantes do POR seguiram investindo em questionar, da maneira que podiam, a movimentação comunista. Mas o alcance e a consistência dessa crítica diminuem progressivamente. As contradições vividas pelos militantes trotskistas se tornam tão agudas que passam a influenciar mais notadamente nos textos.

Por outro lado, ainda que tenha consumido muito de sua capacidade propositiva, o esforço em realizar uma análise pormenorizada das propostas das diferentes correntes em disputa na crise do PCB possibilitou ao POR uma crítica ao nacional desenvolvimentismo como ideologia. Discutindo nacionalismo presente no programa dos chamados “renovadores” – corrente que foi expulsa do Partidão ainda no ano de 1957 – os trotskistas destacam:

[...] Quais são as “inovações” dos novos ideólogos do nacionalismo? O nacionalismo apresenta-se como um tipo de ideologia característico dos países subdesenvolvidos, “bandeira anti-imperialista [...] para o estatismo econômico e para a participação cada vez mais intensa das camadas populares na vida política” [...] “O nacionalismo, ao mesmo

tempo que exerce a função de ideologia do desenvolvimento econômico exerce também a função de ideologia política das massas. Através dele as massas tomam consciência social de sua posição enquanto parte da nação, etc. Subjacente a toda análise dos “renovadores” está a perspectiva de um impetuoso desenvolvimento econômico-industrial do Brasil (e de outros países coloniais e semi- coloniais) dentro dos quadros do regime capitalista. [...] Para os “renovadores” o nacionalismo seria a ideologia que uniria operários e capitalistas, latifundiários e trabalhadores agrícolas, a ideologia de toda nação. (CAMPOS. “Prestes e a Crise no PCB.” Frente Operária, N° - indefnido, de outubro de 1957, matéria de capa.)

Ao analisar o caráter dos movimentos nacionalistas pelo mundo, o POR deixa vir à tona a tautologia que guia a lógica geral do seu pensamento. Resumindo sua avaliação, o cenário – no Brasil e no mundo - era o seguinte: os movimentos de massas não avançam para além das reivindicações nacionalistas por falta de uma direção consequente. Os PCs seriam os partidos que contavam com as melhores condições de fazer avançar tais lutas, mas encontravam-se deformados ideologicamente por uma direção oportunista, que freava o avanço da história para manter seus privilégios de casta burocrática. Seria preciso recuperar essas organizações para a luta de massas, pois sua essência era marxista e sua base ainda estaria fortemente ancorada na classe operária, único agente capaz de levar o progresso a cabo e conduzir ao socialismo. Mas, no caso do PCB, isso se mostrava impossível – ou, ao menos, muito improvável: mesmo dentro do partido ao qual os trotskistas se filiaram *in blocco*, não haveria frações e tendências organizadas a ponto de dar consequência às dissensões com a direção.

A saída seria confiar a direção desses movimentos, bem como da política comunista, à “única classe capaz de superar o atraso dos países semi-coloniais, de terminar as tarefas democrático-burguesas que a burguesia iniciou, mas não é capaz de levá-las a seu término [que] é a classe operária, apoiada nas massas agrícolas e pequeno-burgueses pobres” (Frente Operária, 1957).

A partir de meados do governo JK, o POR desenvolveu algumas críticas que o afastaram relativamente do PCB. Para o partido, haviam se esgotado no Brasil todas as chances de um modelo nacionalista de desenvolvimento, dado o apego ao capital externo no fomento da economia. De 1959 em diante, a antiga caracterização

da “crise de crescimento” deu lugar, definitivamente, a uma interpretação do esgotamento do papel do nacionalismo na modernização do país, o que impunha a necessidade da construção de uma frente anti-imperialista para desmascarar supostas práticas nacionalistas nos sindicatos pelegos.

Esse afastamento relativo do PCB chegou a levar o POR a ensaiar movimentos para a formação de um novo partido revolucionário. Durante o período de março de 1959 a janeiro de 1960, o partido chegou a tentar se reunir com os integrantes a LSI (Liga Socialista Independente) e da Juventude Socialista, já que as três organizações convergiam na defesa do lançamento de uma candidatura operária à presidência da República nas eleições de 1960. A tentativa se frustrou no final de janeiro de 1960, quando, em Conferência, o POR decidiu considerar encerrada a fase transitória de luta pela construção de um partido marxista revolucionário de quadros com base na articulação entre os grupos independentes de esquerda. Voltou a ser defendida a tática do entrismo no PCB, considerada válida até 1963, quando J. Posadas recusou sua validade nos casos brasileiro e uruguaio.

Assim, observamos que no período analisado o POR apresentou *aproximações relativas* ao projeto desenvolvimentista, uma vez que a formulação de suas críticas ao modelo se encontrou bastante limitada pela submissão ao BLA e pela política de entrismo no PCB. *Altamente centralizado* pelo BLA, o partido apresentou os menores índices de *democracia interna*, já que o poder de decisão e de formulação política dos militantes se transferia para as mãos dos dirigentes do Bureau. O partido reivindicava o centralismo democrático criticando o autoritarismo do PCB identificado como uma distorção do modelo, mas não conseguiu pô-lo em prática devido à sua baixíssima institucionalização, chegando a um modelo que mais se assemelhava ao “centralismo autocrático” descrito por Duverger. O entrismo no PCB prejudicou ainda mais a sua institucionalização, já que os limites da organização ficaram mais permeáveis à influência externa.

As alterações da formulação programática no período pós-54 indicam um aumento da pressão dos pressupostos pecebistas sobre as formulações do POR como consequência do entrismo, mas não alteram a orientação geral que já se notava nos textos antes da entrada no PCB: as colorações desenvolvimentistas aparecem, no máximo, com tons mais fortes, assim como as críticas diretas à ação política comunista. Em suma: o POR era um partido com *baixíssimos*

*índices de democracia interna e com alguma aproximação ideológica do modelo desenvolvimentista*, determinada principalmente pela progressiva diminuição da capacidade organizativa de formular alternativas programáticas que correspondessem à crítica ao modelo pecebista.

### **3. O “socialismo democrático” da Liga Socialista Independente (LSI)**

A cisão gerada pelo III Congresso da IV Internacional também foi decisiva para a criação da Liga. Contrário às teses de Michel Pablo, em 1952, o militante e importante liderança da Liga, Hermínio Sachetta, rompeu com o trotskismo. Segundo Luiz Alberto Moniz Bandeira (apud OLIVEIRA, 2007), essa divergência evoluiu para a tese de que a URSS era um Capitalismo de Estado – tese, aliás, presente no Programa da LSI – e para a convicção de que o modelo político bolchevique era o grande responsável pelo fenômeno stalinista.

A crítica ao centralismo e a caracterização da União Soviética como um capitalismo de Estado aproximavam a LSI das teses luxemburguistas e as afastavam da IV Internacional, mas algumas aproximações com as análises trotskistas são percebidas nas apreensões do capitalismo no Brasil. Como bem observa Pedro Roberto Ferreira (FERREIRA, 2005), a utilização de conceitos como “desenvolvimento desigual e combinado” identificam as formulações da Liga mais com Trotsky e Lênin do que com Rosa Luxemburgo.

A Liga Socialista Independente dava continuidade ao trotskismo no Brasil, ao entender que a burguesia industrial que se combinava com a agrária sob as determinações de uma financeira e internacional, necessitava de um Estado na reprodução do seu capital, de um bonapartismo, sobretudo, frente aos movimentos sociais e políticos mais incisivos, para frear os movimentos mais radicais do proletariado. (idem, p.43).

Adiantando algumas análises, também presentes na “Revolução Burguesa” de Florestan Fernandes (1975), a LSI avaliava que o capitalismo monopolista, ao deparar com formas de produção pré-capitalista, as submete à sua lógica, gerando um desenvolvimento desigual e combinado dirigido pelo capital financeiro. O capitalismo tardio que se desenvolveu no Brasil “combinava situações econômicas desiguais em seu território com reflexos nas organizações

políticas e partidárias da burguesia” (FERREIRA, 2005). O regime político burguês brasileiro não experimentou grandes transformações democráticas. Os traços autocráticos da “dominação burguesa” (FERNANDES, 1975) e a herança dos longos períodos ditatoriais se faziam sentir mesmo nos “intervalos democráticos”. As consequências conferiam aos socialistas maiores dificuldades no trabalho de mobilização e conscientização dos trabalhadores, já que se mantinha a freqüente combinação entre repressão e manipulação imposta pela burguesia à política nacional. A formação de um “ambiente democrático-burguês” foi impossibilitada pela (...) estrutura econômica marcada pelo domínio da grande propriedade no campo, com os seus milhares de trabalhadores assalariados em condições miseráveis, aliada ao predomínio da grande indústria e do alto comércio nos centros urbanos, que monopolizavam o controle dos meios de produção, a produção e a distribuição dos produtos no mercado, gerando consumo para poucos. (FERREIRA, 2005, p. 44).

Nada mais apropriado, portanto, que a defesa intransigente de uma política pautada pela independência de classe, o que afastava a LSI do POR e do PCB. Expressões como a “revolução em etapas”, aliança com a “burguesia progressista” ou mesmo a “superação dos restos feudais” não faziam sentido em seu léxico. O apoio dos comunistas à candidatura de Jânio Quadros e a insistência do POR em se manter a reboque do PCB estavam fora dos horizontes políticos da Liga.

As prioridades da LSI estavam mais ligadas à conscientização dos trabalhadores através da progressiva ampliação de sua participação política – atividade que a tradição luxemburguista acredita ser primordial para o amadurecimento da consciência revolucionária. Por isso, defendia que as liberdades democráticas deviam ser radicalizadas, elevando ao máximo as potencialidades presentes nas instituições do regime liberal.

A preocupação com a ampliação dos espaços democráticos e de participação aparece com destaque nos princípios fundamentais que orientam o Programa da LSI. Em sua definição de socialismo, o documento afirma:

O socialismo, quando critica as liberdades formais da democracia burguesa, não pretende destruir a liberdade, mas dar-lhe formas concretas que possam, efetivamente, ser utilizadas por todos. Como

já foi afirmado, a questão da forma democrática é uma questão de conteúdo socialista. A luta pelo Socialismo é inseparável da luta pela Liberdade, do mesmo modo que a luta pela Liberdade é hoje inseparável da luta pelo Socialismo. (LSI. Projeto de Programa e Estatutos. 1956, s/p).

Além do destaque à “educação da coletividade em bases democrático-socialistas”, os luxemburguistas afirmam não estabelecer hierarquias entre os diferentes setores dos trabalhadores, distingue-os substancialmente das propostas pecebistas e trotskistas – que viam no proletariado urbano industrial o grande sujeito da luta de classes. Essa alteração, mais do que uma simples divergência tática, assinala a peculiaridade do programa da LSI em relação aos demais.

Essa particularidade se deve, a nosso ver, à análise que a Liga fazia da situação brasileira. Ainda que, como os trotskistas, os luxemburguistas se inspirem em muitas categorias encontradas nos textos de Caio Prado Junior e de Trotsky, as articulações conceituais que realizavam se desenvolviam de uma forma bastante distinta daquela característica dos textos do POR.

Para a LSI, o Brasil era um país no qual o capitalismo teria se desenvolvido de maneira retardatária, o que não o teria permitido resolver a questão agrária nem se libertar da sua sujeição ao Imperialismo. Tal condição imporia uma redobrada exploração sobre seus trabalhadores, que se veriam oprimidos pela burguesia nacional e, por meio dela, pelo Imperialismo. A burguesia nacional contaria com uma “escassa capitalização”, o que a levaria a buscar mais formas de extorsão da mais-valia e a reclamar uma taxa de lucro de alto nível, o que redundaria em “brutal exploração econômica, não apenas da classe operária, mas também da pequena burguesia, na cidade e no campo.” (idem).

A burguesia nacional, portanto, estaria mais interessada em resolver os problemas desse capitalismo retardatário, mas resolver a seu modo e a seu favor. Isso significaria que, longe das “aspirações progressistas”, essa burguesia se amparava no Estado para ampliar seu poder econômico e social, aumentando a pressão sobre os ombros da classe trabalhadora. Esse movimento seria o distintivo fundamental do processo de industrialização do Brasil.

Como solução geral para essa situação, a LSI propunha que o movimento dos trabalhadores urbanos e rurais se unisse em torno da perspectiva de uma sociedade socialista, que reorganizaria a

economia e restabeleceria as formas de propriedade no país. Nesse sentido, destacam-se os projetos relativos à socialização das terras e dos meios de produção industrial, bem como a nacionalização dos bancos estrangeiros.

A relação da Liga com o cotidiano da ação política - bem como a articulação dessas proposições programáticas com os desafios concretos que esse cotidiano impunha – fica mais clara quando observamos sua postura diante dos debates travados com os demais partidos de esquerda. As considerações da Liga trazem alguns elementos até então ausentes das análises trotskistas. Entre eles, uma formulação crítica mais precisa a respeito do Plano de Metas, na qual consideravam questões de política econômica como importantes medidores das características e consequências das medidas governamentais na vida dos trabalhadores.

A rejeição aos princípios de organização adotados pelos comunistas e trotskistas foi o ponto de partida do movimento de criação da LSI. Segundo os próprios luxemburguistas, a decisão de fundar a organização foi precedida pela realização de um balanço crítico das atividades socialistas e seus partidos no século XX e de um estudo geral de suas políticas organizatórias. As conclusões a que chegaram relacionam “o abandono absoluto dos princípios do socialismo” com a condenação da “antidemocrática, ultra-centralista e monolítica dos partidos bolcheviques”, o que os fez optar por uma “forma organizatória que conjugue DISCIPLINA com DEMOCRACIA SOCIALISTA”. [grifo do autor] (“A Razão da LSI”. Ação Socialista. Nº1, junho de 1958, p.3)

Seus membros estariam ligados por uma “disciplina consciente e obrigatória para todos sem distinção” (LSI, 1956. “Projeto de Programa e Estatutos”, s/p). Entre os direitos conferidos ao membro da LSI – que seria admitido depois da indicação de um membro mais antigo e de um estágio de três meses, passando pela aceitação da organização de base e da Comissão Executiva Nacional – enfatizamos, além do direito de expressão de possíveis divergências com a maioria (com garantia de espaço na imprensa da LSI ou em boletins intrapartidários), o direito à organização política dessa divergência em tendências internas.

Apesar de elaborar essas críticas e de sugerir, no seu estatuto, algumas modificações na aplicação de seus pressupostos, os luxemburguistas afirmavam que o centralismo democrático criado pelos

bolcheviques era uma boa formulação teórica de organização partidária. De fato, encontramos em seus estatutos muitas similaridades com os princípios descritos nos estatutos pecebistas, ainda que sempre acompanhadas das ressalvas sobre a necessidade de respeitar os fóruns de livre debate, reivindicando o princípio da “democracia interna que implica liberdade como consciência da necessidade de disciplina livremente consentida”.

A adoção crítica de algumas características do centralismo democrático, aliada à rejeição daqueles que seriam seus principais desvios autoritários, formam um conjunto que, a nosso ver, dá à organização descrita nos Estatutos da Liga um desenho que combinaria uma organização bem estruturada com espaços de participação das bases. Entre os casos aqui trabalhados, os documentos da LSI oferecem um panorama de uma organização que combinou de forma mais efetiva a preocupação com a manutenção da democracia na divisão do poder decisório interno com a elaboração crítica do contexto político. A nosso ver, essas características apontam para uma correlação importante entre traços organizativos e programáticos dos partidos.

## **Conclusões**

Do modelo de partido leninista (em sua versão stalinista) adotado pelo PCB até o modelo luxemburguista da LSI, passando pelo trotskismo do POR, há um acréscimo significativo de princípios democráticos de organização. A coincidência dessa “progressão democrática” com a presença de propostas críticas ao desenvolvimentismo dos programas e textos dos partidos nos levou a investigar as possíveis ligações entre as variáveis. No quadro a seguir, apresentamos a representação gráfica da localização de cada partido de acordo com o cruzamento entre as variáveis “variação programática” e “democracia interna”. Em um eixo, temos um extremo mais desenvolvimentista e outro menos desenvolvimentista, e, em outro, passamos de um extremo mais democrático e outro menos democrático. Este artigo fornecerá os elementos empíricos que nos levaram a construir esse mapa.

**Quadro I – Programa versus democracia partidária**

		<i>variação programática</i>		
		menos desenvolvimentista	intermediária	mais desenvolvimentista
<i>democracia interna</i>	mais democrático	LSI		
	intermediária		POR	
	menos democrático			PCB

Entre os partidos aqui estudados, o PCB apresentou maior proximidade com o programa geral do desenvolvimentismo, ainda que algumas variações programáticas tenham sido notadas durante o período. Essas variações giravam em torno de certa retórica revolucionária, presente no intervalo compreendido entre a data da cassação de seu registro legal (1948) e a morte de Getúlio Vargas (1954), no qual o partido recusou as alianças que vinha realizando com o governo. Em todo caso, os termos gerais de seu programa não chegaram a se alterar significativamente, reafirmando seus traços mais característicos: a noção do progresso industrial como motor da história, o projeto de revolução dividido por etapas, a afirmação da necessidade de superar a condição agroexportadora e de estabelecer um parque industrial no Brasil como meio para a resolução das questões ligadas à desigualdade social e aos limites do regime democrático-liberal. O período que segue até a reorientação total da linha política do partido, cristalizada no Congresso de 1960, apresenta o gradativo abandono do “tom radicalizado” encontrado nos documentos pré-1954, com maior aproximação às teses nacionalistas e desenvolvimentistas “oficiais”.

A aliança com o governo do “Plano de Metas” se casou perfeitamente com a nova diretiva soviética, que passou a defender que os partidos comunistas de todo o mundo aderissem à tese da “convivência pacífica” com o pólo capitalista do globo e adotassem, no caso dos países subdesenvolvidos, a estratégia da “revolução democrático-burguesa”. O mesmo período significou, para os comunistas, o endurecimento da hierarquia interna, solapada por sucessivas manobras dos núcleos dirigentes para fazer valer a nova política e

sufocar os crescentes movimentos de contestação, com a diminuição da autonomia em relação às determinações soviéticas.

O POR apresentou aproximações relativas ao projeto desenvolvimentista, uma vez que a formulação de suas críticas ao modelo se encontrou bastante limitada pela submissão ao BLA e pela política de entrismo no PCB. Altamente centralizado pelo BLA, o partido apresentou os menores índices de democracia interna, já que o poder de decisão e de formulação política dos militantes se transferia para as mãos dos dirigentes do Bureau. Reivindicava o centralismo democrático criticando o autoritarismo do PCB como uma distorção do modelo, mas não conseguiu colocá-lo em prática devido à sua baixíssima institucionalização, chegando a um modelo que mais se assemelhava ao “centralismo autocrático” descrito por Duverger. A formulação programática indica um aumento da pressão dos pressupostos pecebistas sobre as formulações do POR. A hostilidade do meio e a transformação da denúncia minuciosa e implacável de cada passo das direções comunistas em prioridade minaram a capacidade propositiva e de autoconstrução do partido.

A LSI apresentou o programa com menor adesão ao desenvolvimentismo, definido nos seguintes termos gerais: concordava com muitas propostas e análises feitas pelo POR, principalmente quando se tratava de criticar o extremo centralismo do PCB e de sua política de revolução democrático burguesa. A LSI reconhece o papel da organização política das massas fora dos partidos e sindicatos como formas legítimas de luta, afirmando que tais mobilizações também seriam capazes de fazer frente às questões colocadas para o país – inclusive com certa vantagem diante das corrompidas direções sindicais. A organização luxemburguista também ofereceu um quadro de altos níveis de democracia interna, com definições estatutárias que garantiam a livre participação e formulação de seus militantes. A conformação de uma organização mais democrática permitiu à Liga que concentrasse os esforços de seus militantes na elaboração de uma leitura própria da conjuntura nacional e internacional, o que lhe conferiu maiores êxitos na formulação de um programa alternativo e de uma identidade organizativa própria.

## Referências

BRAGA, S. S. *A Bancada Comunista na Assembléia Constituinte de 1946*. Disponível em [http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id\\_sessao=50&id\\_publicacao=147&id\\_indice=886](http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=147&id_indice=886)

- DUVERGER, M. (1987). *Os partidos políticos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FERNANDES, F. (2009). *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de Interpretação Sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo.
- FERREIRA, P. R. (2005). O Brasil dos Trotskistas (1930-1960). *Cadernos AEL: Trotskismo* n° 22/23. Campinas, São Paulo, Arquivo Edgard Leuenroth.
- KAREPOVS, D.; NETO, J. C. M. (2002). Os trotskistas brasileiros e suas organizações políticas (1930 -1966). In: RIDENTI, M.; FILHO, D. A. R. (orgs.). *História do Marxismo no Brasil*. Vol.6. Campinas: Editora da UNICAMP.
- KIELLER, M. (2002). *PCB – PC do B: A Unidade Comunista no Brasil*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Relações de Trabalho.
- LEAL, M. (2004). *À esquerda da Esquerda. Trotskistas, Comunistas e Populistas no Brasil Contemporâneo: 1952-1966*. São Paulo: Paz e Terra.
- LÖWY, M. (2000). A dialética marxista do progresso. In: BENSÁID, D.; LÖWY, M. *Marxismo, Modernidade Utopia*. São Paulo: Xamã.
- MANTEGA, G. (1984). *A Economia Política Brasileira*. São Paulo/Petrópolis: Polis/Vozes.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PEREIRA NETO, M. L. (2005). Idéias políticas e organização partidária do POR (1952-1964). *Cadernos AEL: Trotskismo* n° 22/23. Campinas, São Paulo, Arquivo Edgard Leuenroth.
- PRADO JUNIOR, C. (2000). *Formação do Brasil Contemporâneo*. Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro. São Paulo: Brasiliense/Publifolha.
- SACHETTA, H. (1992). *O caldeirão das bruxas e outros escritos políticos*. Campinas: Editora da Unicamp/Pontes.
- SEGATTO, J. A. (1989). *Breve história do PCB*. Belo Horizonte: Oficina de Livros.

### Fontes primárias

- Ação Socialista, N°1. Liga Socialista Independente. São Paulo, junho de 1958.
- Ação Socialista, N° 2, Liga Socialista Independente. São Paulo, fevereiro de 1959.
- Ação Socialista, N° 4. Liga Socialista Independente. São Paulo, Setembro de 1959.
- Ação Socialista, N° 5. Liga Socialista Independente. São Paulo, Outubro de 1959.
- Ação Socialista, N° 6. Liga Socialista Independente. São Paulo, Dezembro de 1959.
- Ação Socialista, N° 7. Liga Socialista Independente. São Paulo, abril de 1960.
- Ação Socialista, N° 8. Liga Socialista Independente. São Paulo, Agosto de 1960.
- Ação Socialista, N° 9, Liga Socialista Independente. Edição Extra Eleitoral. São Paulo, 1960.
- Frente Operária, n° 2. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, dezembro de 1952.
- Frente Operária, n° 4. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, 23 de abril de 1953.
- Frente Operária, n° 5. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, junho de 1953.
- Frente Operária, n° 6. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, julho de 1953.
- Frente Operária, n° 7. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, agosto de 1953.
- Frente Operária, n° 8. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, setembro de 1953.

- Frente Operária**, nº 9. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, outubro de 1953.
- Frente Operária**, nº 10. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, novembro de 1953.
- Frente Operária**, nº 14. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, Fevereiro de 1955.
- Frente Operária**, nº 15. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, maio de 1955.
- Frente Operária**, nº 16. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, Agosto de 1955.
- Frente Operária**, nº 17. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, setembro de 1955.
- Frente Operária**, nº 18. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, Maio de 1956.
- Frente Operária**, s/n. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, outubro de 1957.
- Frente Operária**, nº 31. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, setembro de 1959.
- Frente Operária**, nº 31. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, outubro de 1959.
- Frente Operária**, nº 33. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, dezembro de 1959.
- Frente Operária**, nº 35. Partido Operário Revolucionário. São Paulo, janeiro de 1960
- LIGA SOCIALISTA INDEPENDENTE**. (1956). *Projeto de Programa e Estatutos da Liga Socialista Independente*. São Paulo.
- PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO**. (1980). Resolução Política do V Congresso do PCB. In: *PCB: Vinte anos de política*. 1958-1979. Documentos. Coleção Questão Social no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas.
- PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO**. (1954). *Estatutos do Partido Comunista Brasileiro*. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/amazonas/1954/11/informe.htm>.
- PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO**. *Resolução política do IV Congresso do PCB*. Disponível em [http://www.marxists.org/portugues/tematica/1954/congresso\\_pcb](http://www.marxists.org/portugues/tematica/1954/congresso_pcb)
- PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO**. (1980). *Declaração sobre a política do Partido Comunista do Brasil*. In *PCB: Vinte anos de política*. 1958-1979. Documentos. Coleção Questão Social no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas.

## **Entre as urnas e as togas:** *justiça eleitoral e competição política no Pará (1982-1986)*

**Jean Guilherme Guimarães Bittencourt**

### **Resumo**

Este artigo apresenta os resultados e a metodologia da dissertação “Entre as urnas e as togas: Justiça Eleitoral e competição política no Pará (1982/1986)”, defendida junto ao PPGCP/UFGA. Nela, analisamos a governança eleitoral exercida pelo TRE-PA, sobretudo, o seu nível de isenção no contencioso relativo aos pleitos majoritários de 1982 e 1986. Pressupomos que, dada a peculiar composição da Justiça Eleitoral, a qual funciona tomando de empréstimo os magistrados da justiça comum, acrescido ao padrão de relacionamento executivo-judiciário caracterizado, historicamente, pela hipertrofia do primeiro sobre o segundo poder, existiria uma alta probabilidade de favorecimento do TRE aos candidatos majoritários do partido governamental, circunstância agravada, nos períodos em análise, pela enorme ingerência do governador sobre o poder judiciário estadual. Entretanto, concluímos que esta hipótese não foi corroborada pela análise dos dados referentes ao contencioso julgado pelo TRE-PA no período 1982/1986.

**Palavras-chave:** justiça eleitoral; governança eleitoral; redemocratização.

### **Abstract**

This article presents the results and methodology of the dissertation “Between the polls and togas: Electoral Justice and political competition in Pará (1982/1986)”, defended at the PPGCP/UFGA. Here, we analyze the electoral governance exercised by TRE-PA, especially its exemption level in litigation relating to claims majority of 1982 and 1986. We assume that, given the peculiar composition of the Electoral Court, which works borrowing magistrates of common justice, plus the pattern of executive-judiciary relationship characterized historically by hypertrophy of the former over the latter power, there would be a high probability of favorable TRE candidates majority party government, condition aggravated, the periods under review, the massive intervention of the governor on the state judiciary. However, we conclude that this hypothesis was not supported by the analysis of data relating to litigation judged by TRE-PA in 1982/1986.

**Keywords:** electoral justice; electoral governance; redemocratization.

Artigo recebido em 9 de março de 2013; aceito para publicação em 21 de maio de 2013.

---

### **Sobre o autor**

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará E-mail: jean-bittencourt@uol.com.br

## Introdução

O ponto de partida para elaboração deste trabalho foi a percepção de que a Justiça Eleitoral brasileira representou, ao longo de sua trajetória, um pioneirismo e um protagonismo concernentes à judicialização da política no Brasil<sup>1</sup>, como também entre os regimes democráticos mundo afora. É inegável que esse órgão do Poder Judiciário, desde 1932, ano de sua criação, vem afetando de diversas maneiras os resultados da competição eleitoral, pois, a partir dessa data, coube exclusivamente a ele a gestão das eleições (isto é, a própria governança eleitoral), no que poderia ser classificado como uma autêntica inovação institucional.

Contudo, em que pese a importância do tema, ainda são relativamente escassos os trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação, ou mesmo as fontes bibliográficas no campo da Ciência Política, que tratem da história da Justiça Eleitoral (JE), como também do papel desempenhado por esse órgão no processo de construção e consolidação da democracia brasileira, destacando-se, a esse respeito, os trabalhos de Sadek (1995), Marchetti (2008) e Vale (2009). Mais escassas ainda são as pesquisas voltadas para a atuação dos tribunais regionais eleitorais. As análises sobre o papel e o desempenho da Justiça Eleitoral, por motivos óbvios, têm se concentrado no TSE, vez que se trata da instância decisiva em matéria eleitoral. Entretanto, conhecer a atuação dos TRE's lança luzes sobre pontos nevrálgicos acerca da estrutura e o do funcionamento da Justiça Eleitoral. Senão, vejamos. Embora a corte regional seja o primeiro grau de recurso da Justiça Eleitoral, ela apresenta e possibilita uma visibilidade e um acesso maiores relativamente às partes envolvidas no processo, seus respectivos advogados, à imprensa local e o ao próprio eleitorado, visto que as sessões do pleno são abertas ao público. Além disso, o juiz eleitoral e o desembargador conhecem melhor o litígio originário, mantêm contato frequente com as partes, estando inclusive bem mais suscetíveis, tanto no que concerne ao risco de corrupção, de sofrer influências indevidas etc., quanto de suas inclinações e convicções pessoais se comparados aos ministros do TSE. Por outro lado, a Corte regional é composta, em sua maioria, por membros

---

1. Sobre o tema recomendamos especificamente a leitura de Marchetti (2008) e Vale (2009). Vide referências.

da justiça comum (dois desembargadores e dois juízes de direito, de um total de sete membros), para um mandato de dois anos. Ou seja, apesar de a Justiça Eleitoral pertencer à esfera federal, ela funciona, em suas instâncias locais, mas nem por isso menos importantes, tomando de empréstimo os magistrados de carreira da justiça estadual ou justiça comum que percebem apenas uma gratificação pelo exercício dessa função, ademais, exercendo-a temporariamente. No caso dos membros do pleno, findo o seu mandato, eles retornam às suas carreiras de origem. Observe-se ainda que, para o período aqui analisado, os tribunais estaduais de justiça eram muito dependentes do Governador quanto ao seu financiamento e a sua administração, quadro modificado somente pela Constituição Federal de 1988.

Isso posto, estaríamos diante de um considerável risco de comprometimento dos tribunais regionais eleitorais com a política partidária e ou os diversos outros agentes políticos das respectivas unidades da federação, sobretudo aqueles vinculados ao Governador, pois é bastante plausível admitir que a natureza das relações executivo-judiciárias, no plano estadual (hipertrofia do executivo em relação ao judiciário), interferisse decisivamente no grau de isenção com que os tribunais regionais administravam o processo eleitoral. Nesse sentido, interessa-nos aqui analisar, como estudo de caso, o nível de isenção manifesto na governança eleitoral exercida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará, focalizando os pleitos majoritários de 1982 e 1986. Adotamos também uma perspectiva histórica que nos permitiu compreender os primórdios da atuação do TRE durante o período da história republicana do Pará conhecido com o “ciclo do baratismo”, mais ou menos coincidente com a chamada Quarta República (1945-64), pós-Estado Novo, no qual a política paraense orbitou em torno da figura do ex-interventor, depois senador e governador, Magalhães Barata.

No tocante ao conceito de governança eleitoral, trata-se de um campo recente de estudos da Ciência Política que procura investigar as relações entre as regras eleitorais, a administração do processo eleitoral e os chamados organismos eleitorais (organizações responsáveis pela aplicação dessas regras e ou pelo contencioso nessa seara), de um lado, e suas consequências sobre a competição político-partidária-eleitoral, de outro. Utilizando como referência os trabalhos de Mozaffar e Schedler (2002), a Governança Eleitoral pode ser definida como o gerenciamento e o arcabouço institucional responsáveis pela

gestão das eleições e por tudo aquilo que envolve o processo de competição eleitoral em regimes democráticos representativos, desde a inscrição dos candidatos até a diplomação dos eleitos. A governança eleitoral desdobra-se em três níveis ou dimensões: 1) formulação de regras [*rule making*], como o próprio nome sugere, trata-se da definição das “regras do jogo”; 2) aplicação das regras [*rule application*], isto é, o processo de disciplinamento da competição eleitoral a partir das regras pré-estabelecidas e aceitas pelos competidores; 3) adjudicação das regras [*rule adjudication*], que decorre, basicamente, do desrespeito às regras, concreto ou alegado, intencional (fraudes) ou por inépcia, bem como dos desentendimentos havidos quando da interpretação e aplicação das regras, apresentando-se em dois momentos distintos: contencioso anterior e posterior às eleições<sup>2</sup>.

Importa ressaltar que nossa análise se concentra nas dimensões *rule application* e *rule adjudication* exercidas pelo TRE/PA, pois a dimensão *rule making* revela-se de competência exclusiva do Congresso Nacional e do TSE ou, dependendo do recorte histórico considerado, também da Presidência da República.

A ideia de governança eleitoral tem como base os pressupostos do neo-institucionalismo, em particular o da escolha racional e a chamada “perspectiva calculadora” (HALL E TAYLOR, 2003). A atuação da JE afeta a competição política porquanto obriga ou constrange os agentes em disputa a (re)definirem ou (re)adaptarem suas estratégias político-eleitorais em face das medidas administrativas, decisões, resoluções e instruções normativas emanadas daquele órgão, não raro, antecipando-se a tais decisões. Contudo, antes de prosseguirmos, faz-se necessário esclarecer que, de acordo com a maioria dos teóricos do neoinstitucionalismo, em particular North (1990), há uma diferença conceitual importante entre instituições e organizações. As primeiras seriam as regras formais (normas escritas) ou informais (normas não escritas surgidas no seio da própria sociedade, ou ainda um sistema de crenças compartilhado), desde que dotadas de poder coercitivo, enquanto as organizações seriam os agentes sociais coletivos que operam condicionados pelas instituições, por vezes (re)criando-as ou

---

2. Para o período observado, o contencioso anterior às eleições (pré-eleitoral) versou fundamentalmente sobre impugnação/validação de candidaturas e registro de partidos ou coligações, enquanto o contencioso pós-eleitoral tratou de impugnação/validação de urnas e votos.

modificando-as. Obviamente, instituições e organizações interagem entre si. Em nosso estudo, torna-se fácil identificar o que representa as instituições: legislação eleitoral, resoluções, instruções normativas etc.; e o que representa as organizações: a Justiça Eleitoral, por meio de seus tribunais, os partidos e ou as coligações.

Não obstante todas as críticas feitas ao paradigma da escolha racional, é útil notar que, de acordo com Tsebelis (1998, p. 45) essa “ferramenta heurística” se mostra mais apropriada em situações nas quais a identidade e os objetivos dos agentes são estabelecidos e as regras de interação manifestam-se claras e conhecidas por todos. Acreditamos ser precisamente esse o caso da arena eleitoral. Ora, o que os candidatos mais desejam é sua própria a (re)eleição. Porém, cabe aos partidos e à JE organizarem a competição eleitoral. Os primeiros alocando recursos e definindo as estratégias, entendidas aqui como a busca por uma adaptação ótima a um ambiente institucionalizado (Tsebelis, op. cit.). Desse modo, a atuação da JE condiciona o comportamento dos agentes políticos individuais e coletivos na arena político-eleitoral, impondo-lhes restrições (*enforcements*) e modificações adaptativas em suas estratégias e listas de preferência. Se considerarmos esse pressuposto aliado ao tipo de relacionamento executivo-judiciário no plano estadual precedente à Constituição de 1988, chegaremos à nossa principal hipótese, segundo a qual o TRE afetou a competição político-partidária no Pará, durante o período em análise, de modo a favorecer os candidatos majoritários da situação (isto é, apoiados pelo governador) por meio principalmente de suas decisões judiciais (acórdãos), antes e depois dos pleitos.

Optamos por pesquisar apenas os pleitos de Governador e Senador; isto se justifica por duas razões. A primeira vem a ser de ordem metodológica, posto que os pleitos para os referidos cargos, de votação majoritária, favorecem sobremaneira a visibilidade da atuação da Justiça Eleitoral para o pesquisador, oferecendo-lhe um foco, sobretudo na pesquisa qualitativa. A segunda razão reside na importância de que se revestem tais pleitos, levando a um envolvimento e um investimento maiores dos agentes políticos em disputa.

No tocante ao recorte temporal aqui adotado, ele se justifica por três motivos: primeiro, pela importância do momento histórico, vez que estávamos saindo da ditadura e voltando à democracia, ao Estado de Direito e à normalidade no funcionamento das instituições representativas. Nesse sentido, Sadek (1995) salienta que a JE

desempenhou um papel essencial no processo de redemocratização. Cumpre então avaliar, ressaltar, enquanto estudo de caso, como isso se deu no contexto paraense, em outras palavras, se a atuação do TRE-PA se mostrou à altura de sua missão institucional. Dado que a estrutura e as atribuições dos TRE's é a mesma em todas as unidades da federação, a metodologia por nós adotada e os resultados obtidos podem ser úteis a outros pesquisadores interessados no tema.

Utilizamos essencialmente fontes bibliográficas e documentais, além da coleta e análise de dados primários e secundários. Entre as fontes documentais consultamos, segundo as técnicas de amostragem não-probabilística, principalmente os acórdãos do TRE-PA, os quais contêm todos os dados relevantes sobre os litígios em questão. Procedemos ainda à análise da imprensa local que, a propósito, ofereceu ampla cobertura sobre a governança e o processo eleitoral considerados de modo geral. As matérias jornalísticas mostraram-se úteis para obter informações essenciais sobre o *modus operandi* do TRE, os interesses dos agentes políticos e algumas de suas estratégias assumidas na competição política e na arena eleitoral, o dia a dia das campanhas, o dia do pleito, o processo de apuração, além de se constituir em uma fonte para identificar os processos do contencioso eleitoral que mais repercutiram.

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira delas, tratamos da atuação do TRE-PA sob uma perspectiva histórica, no momento da redemocratização pós-Estado Novo (1945), indo até a última eleição para o Governo estadual em 1965, antes do endurecimento do Regime Militar (1964-1985). Esse período corresponde, no Pará, ao predomínio da facção liderada pelo ex-interventor, senador e depois governador Magalhães Barata, dando origem ao fenômeno político conhecido como “baratismo”<sup>3</sup>. O TRE se mostrou um ator decisivo no contexto das disputas políticas passionais que caracterizaram essa época. Sendo assim, o objetivo desse item foi fornecer subsídios para melhor compreensão da trajetória daquele tribunal, buscando identificar tendências, continuidades e descontinuidades comparativamente à redemocratização dos anos 1980, nosso foco de pesquisa.

Excluímos, porém, dois períodos. Um deles situa-se entre a criação da Justiça Eleitoral em 1932 até 1945, dada a incipiência e a

---

3. Expressão utilizada por historiadores políticos paraenses, dentre eles Carneiro (1991) e Rocque (1996), para designar o modo de fazer política próprio de Magalhães Barata, baseado em seu carisma pessoal, autoritarismo e populismo.

prematura extinção desse órgão em 1937 com a implantação definitiva da “ditadura varguista”. O outro vai de 1966 a 1981, pois, nesse interregno, não houve eleições diretas para os executivos estaduais, nem para a Presidência da República, sendo diverso o perfil de atuação da Justiça Eleitoral sob o regime de exceção, a exigir uma pesquisa separada.

Na segunda parte, analisamos a governança eleitoral praticada pelo TRE durante as eleições majoritárias de 1982 e 1986, desta feita, portanto, durante o processo de redemocratização ocorrido nos estertores da Ditadura Militar. Havia, particularmente nas eleições de 1982, o receio de manipulação do processo eleitoral com vistas a favorecer os candidatos do regime, a exemplo do que já vinha acontecendo com a legislação correlata. Quando das eleições de 1986, a ameaça de continuidade do Regime Militar estava definitivamente afastada. Todavia, existiam outros desafios de natureza jurídico-institucional à competição política, principalmente no que concerne à legislação eleitoral. Desse modo, propusemo-nos a analisar a conduta do TRE-PA nessa complexa etapa da redemocratização.

Por fim, ressaltamos que nosso foco permaneceu nas regras formais (legislação eleitoral, resoluções, instruções normativas etc.), na maneira como o TRE-PA aplicou tais regras por ocasião das eleições (*rule application*) e, especialmente, no resultado do contencioso (*rule adjudication*), o que nos permitiu avaliar com maior clareza o nível de isenção daquela Corte em relação aos litigantes.

### **Histórico da atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias durante o ciclo do baratismo (1964-1965)**

A história político-eleitoral paraense desde a década 1930 até a década 1960 foi marcada pelo que, na falta de um termo melhor, poderíamos designar “ciclo do baratismo”. Trata-se do período em que as eleições e a política no Pará orbitaram em torno da figura do líder carismático Magalhães Barata<sup>4</sup>. Nessa época, o TRE foi convertido

---

4. Joaquim de Magalhães Cardoso Barata (1888-1959), Oficial do Exército, integrante do Movimento Tenentista, foi o mais influente e carismático líder político no Pará entre 1930-35 e 1943-59, tendo exercido, nesse ínterim, além do cargo de interventor federal, senador e governador. Para maiores informações sugerimos a leitura de Rocque (1996). Vide referências.

no principal árbitro das disputas passionais e da polarização que caracterizaram a política paraense, opondo baratistas a coligados<sup>5</sup>. Esses últimos enxergaram na Justiça Eleitoral um poderoso aliado contra a força político-eleitoral advinda do carisma e do populismo de Magalhães Barata, de maneira que transformaram o TRE numa arena onde os rumos da eleição poderiam ser decididos pela caneta dos juízes, tal como aconteceu especialmente nos pleitos de 1950 e 1955.

Em 1945, momento da reinstalação do TRE, a situação política no Pará achava-se indefinida como reflexo das agitações políticas vividas pelo país, decorrentes, por sua vez, da queda de Getúlio Vargas. Essa indefinição elevou o patamar de influência do poder judiciário local, bem como a ingerência do Executivo federal sobre a administração pública e a política paraenses, como também dos demais estados. O quadro somente viria a normalizar-se com as eleições para o governo estadual em 1947, circunstância em que o TRE-PA administrou o processo eleitoral sem a pressão de um grupo político ou facção hegemônica. Entretanto, como resultado desse pleito, o baratismo voltou a assenhorear-se do poder, agora organizado sob a bandeira de um partido político, o PSD (Partido Social Democrático). Ao mesmo tempo, a oposição cerrou fileiras contra Magalhães Barata e o pessedismo<sup>6</sup>, reconfigurando o quadro de polarização política observado durante as duas interventorias anteriores de Barata (1930-35 e 1943-45). Desse modo, a partir do pleito de 1950, o TRE achar-se-ia submetido a uma intensa pressão de ambos os grupos contendores.

Note-se que as fraudes eram largamente utilizadas pelas facções em disputa. As mais comuns consistiam no “emprenhamento” de urnas, isto é, no depósito de votos falsificados, ou na “contaminação” das mesmas, quer dizer, na admissão de eleitores estranhos à seção eleitoral, o que, amiúde, ocorria também por descuido da mesa receptora. Tais eram, inclusive, as duas hipóteses mais recorrentes

---

5. Coligados ou antibaratistas, nomes pelos quais ficaram conhecidos os opositores de Magalhães Barata que se reuniram, a partir de 1950, numa ampla frente oposicionista para disputar o governo estadual denominada Coligação Democrática Paraense (CDP).

6. Expressão usada por Carneiro (1991), entre outros historiadores políticos, para se referir ao modo de fazer política próprio do PSD, que buscava cortejar ao mesmo tempo as massas e as elites.

para pedidos de anulação de urnas, pelo menos até a introdução do voto eletrônico na década 1990. Os partidos contendores buscavam então, estrategicamente, anular a vantagem alcançada um pelo outro em seus respectivos redutos eleitorais, valendo-se, em especial, de pedidos de impugnação de urnas.

Destacamos no período em referência, os pleitos de 1950 e 1955, pois, em ambos os momentos, a atuação da justiça eleitoral mostrou-se decisiva para o resultado do pleito. No pleito de 1950, após uma desgastante batalha judicial iniciada no TRE e desfechada meses depois no TSE, os baratistas, claramente favorecidos na primeira instância, viram-se derrotados no tribunal superior. As eleições de 1950 foram possivelmente as mais controvertidas, violentas e disputadas da história eleitoral paraense. Abundaram acusações recíprocas de fraude entre baratistas e antibaratistas; até mesmo membros e servidores do TRE, inclusive seu presidente, foram acusados de favorecimento e falta de isenção. Após o julgamento dos recursos, o TSE determinou a realização de eleições suplementares em 1951, que terminaram por conceder a vitória aos antibaratistas ou coligados, embora com ínfima vantagem.

O pleito de 1955, por sua vez, assinalou o auge das disputas entre baratistas e coligados, sendo o TRE novamente convertido em arena judiciária. Nessa oportunidade, o quadro inverteu-se; o prejudicado no contencioso passou a ser Barata, pois os recursos relativos a impugnações e validações de urnas perpetrados pela CDP obtiveram um êxito muito superior àqueles propostos pelo PSD. Esse fato obrigou os pessedistas a recorrerem ao TSE. Iniciou-se, então, a segunda fase da “batalha judicial”, encenada na Corte Superior, na qual Barata triunfaria. A postura revisionista do TSE sobre as decisões do TRE outra vez levanta suspeitas acerca da isenção desse último tribunal na adjudicação. Nesse contexto, coube aos baratistas acusarem o TRE de parcialidade, da mesma forma que os coligados haviam feito no escrutínio de 1950.

Nos pleitos seguintes, quais sejam, os de 1960 e 1965 (sendo este o último pleito para governador antes do endurecimento do Regime Militar), o TRE não mais se revelaria um ator decisivo. As eleições de 1960 ocorreram sob a comoção pública da morte de Magalhães Barata, o que acabou proporcionando uma confortável vantagem eleitoral para o PSD, demarcando ainda o auge do êxito eleitoral pessedista no Pará. Nas eleições para o governo em 1965,

recém-instalado o regime de exceção, o uso ostensivo da máquina administrativa em favor do candidato patrocinado pelo então governador “revolucionário”, Jarbas Passarinho, não foi capaz de mobilizar o TRE, que se mostrou tímido e até certo ponto conivente ante as imposições e manipulações eleitorais praticadas pelos representantes do novo *status quo*.

Observamos, pelo exposto, fortes indícios a corroborar a hipótese de favorecimento do TRE, sobretudo no contencioso pós-eleitoral, ao candidato situacionista, especialmente verificável nos pleitos de 1950, 1955 e 1965. Entretanto, é de suma importância também ressaltar a condição de extrema fragilidade da Justiça Estadual perante o Executivo que, em quase tudo, dependia da sanção do governador para o seu adequado funcionamento. Além disso, várias denúncias de nepotismo na administração pública como forma de cooptação do judiciário estadual também foram identificadas em nossa pesquisa. A análise dos dados qualitativos nos permitiu concluir que essa condição subordinada da Justiça comum perante o Executivo estadual apresenta uma grande probabilidade de ter influenciado decisivamente a postura e a governança eleitoral praticadas pelo TRE-PA, de modo a favorecer os candidatos a governador situacionistas, em particular, na fase do contencioso pós-eleições.

### **A atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias de 1982**

As eleições de 1982<sup>7</sup> ocorreram no contexto da redemocratização pós-Ditadura Militar em que a Justiça Eleitoral, de acordo com Sadek (1995), teria sido a grande “fiadora” desse processo, pois havia uma desconfiança latente e generalizada na sociedade civil, sobretudo entre os opositores do regime, acerca das verdadeiras intenções dos militares com o processo de abertura. Desse modo, propusemo-nos a analisar a conduta do TRE-PA em face às exigências daquele momento histórico decisivo para a retomada e os rumos da democracia.

Preliminarmente, ao analisarmos a governança eleitoral em 1982 persistem dúvidas quanto ao grau de isenção do TRE-PA durante o contencioso eleitoral envolvendo os pleitos majoritários, dado que a polarização da disputa político-eleitoral entre PMDB e PDS torna,

---

7. Eleições gerais, exceto para os cargos de Presidente da República, prefeitos de capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais.

num primeiro olhar, visível certo favorecimento ao PMDB, o partido então apoiado pelo Governador.

O substancial aumento remuneratório concedido pelo então governador Alacid Nunes aos magistrados da Justiça comum que, no caso dos desembargadores alcançou mais de 200%, levanta, no mínimo, a hipótese de maior sensibilização do TRE para tratar os litígios envolvendo disputas eleitorais do candidato peemedebista ao Governo. Essa hipótese, porém, não se sustenta diante do equilíbrio entre o número de acórdãos concessivos e ou denegatórios referentes ao PMDB e ao PDS, conforme podemos observar nos quadros 01 e 02:

**Quadro 1.** Contencioso eleitoral por legenda: processos de validação e/ou impugnação de urnas opondo PMDB X PDS.

<b>Legenda</b>	<b>Número de processos vencidos</b>	<b>Urnas sob pedido de impugnação</b>	<b>Urnas sob pedido de validação</b>	<b>Número de urnas impugnadas</b>	<b>Número de urnas validadas</b>
PDS	07	16	18	0	17
PMDB	10	18	16	01	16
Total	17	34	34	01	33

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

**Quadro 2.** Contencioso eleitoral: composição dos acórdãos referentes a processos de impugnação e/ou validação de urnas.

<b>Legenda</b>	<b>Por unanimidade</b>			<b>Por maioria</b>		
	<b>Concessivos</b>	<b>Denegatórios</b>	<b>Total</b>	<b>Concessivos</b>	<b>Denegatórios</b>	<b>Total</b>
PDS	09	20	29	01	03	04
PMDB	10	11	21	03	03	06
Total	19	31	50	04	06	10

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

Por outro lado, o sério mal-estar entre o PDS e o TRE no episódio envolvendo o indeferimento do registro de 17 candidaturas proporcionais daquela legenda, levado ao TSE, permite-nos também levantar a hipótese de uma indisposição da Corte local contra aquele partido. Isso talvez explique porque 72,7% dos processos envolvendo impugnação ou validação de urnas provocados pelo PDS foram rejeitados

pela Corte, ao passo que essa relação foi da ordem de 51,8% para o PMDB. Todavia, não obstante esses números, qualquer afirmação no sentido de claro favorecimento do TRE ao PMDB nas eleições de 1982 seria leviana e temerária. As estatísticas do contencioso não confirmam cabalmente esta hipótese. As análises qualitativas também não, pois as decisões foram coerentes, sem discrepâncias em casos assemelhados, exceção feita aos dois pedidos de anulação total de pleito (processos de nº 665 e 688/1982), em que o PMDB obteve vitória na Corte enquanto o PDS foi derrotado em caso semelhante, envolvendo suposta restrição à fiscalização partidária. Todavia, convém observar, qualquer que fosse o resultado de ambas as lides, cujos acórdãos foram proferidos após o encerramento da apuração eleitoral, não seria mais possível reverter a significativa vantagem de votos atingida pelo candidato Jader Barbalho (PMDB), porquanto os sufrágios em disputa nos dois litígios citados não chegavam sequer a 12 mil, ao passo que a diferença de Jader em relação ao segundo colocado chegou a 40 mil votos no cômputo geral.

**Quadro 3.** Contencioso eleitoral por legenda: impugnação de urnas

<b>Legenda</b>	<b>Nº de processos de impugnação iniciados/provocados</b>	<b>Nº de urnas sob pedido de impugnação</b>	<b>Nº de recursos concedidos pelo TRE</b>	<b>Nº de recurso negados pelo TRE</b>	<b>Nº de urnas impugnadas pelo TRE</b>
PDS	20	42	01	19	01
PMDB	18	30	04	14	04
Total	38	72	05	33	05

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

**Quadro 4.** Contencioso eleitoral por legenda: validação de urnas.

<b>Legenda</b>	<b>Nº de processos de validação iniciados/provocados</b>	<b>Nº de urnas sob pedido de validação</b>	<b>Nº de recursos concedidos pelo TRE</b>	<b>Nº de recursos negados pelo TRE</b>	<b>Nº de urnas validadas pelo TRE a pedido das legendas</b>
PDS	13	25	10	03	22
PMDB	09	16	09	Zero	16
Total	22	41	19	04	38

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

É importante ainda ressaltar que, conforme se verifica nos quadros 03 e 04 anteriormente, nos processos envolvendo validação e ou impugnação de urnas, observou-se uma clara tendência da Corte para validar em vez de impugnar, não importando qual o partido requerente da impugnação. Assim, de um total de 72 urnas sob pedido de impugnação, apenas 05 foram anuladas, enquanto nos casos de validação, das 41 urnas, 38 foram validadas.

Embora houvesse o PMDB vencido o contencioso eleitoral comparativamente ao seu adversário PDS, como se pode deduzir da leitura dos quadros, sustentamos que a explicação disso reside mais na estrutura organizacional dos peemedebistas e menos numa possível inclinação do TRE para favorecê-los. O PMDB preparou melhor seus fiscais, delegados e candidatos para identificar, exhibir e explorar as falhas dos mesários e da própria Justiça Eleitoral na condução do processo de votação de forma a promover impugnações de urnas e votos, logrando, por conseguinte, fundamentar mais consistentemente os seus pleitos, além de evitar vícios processuais. Aliás, foi inegável a superioridade do PMDB sobre o PDS em termos de organização na arena judiciária, quando, por exemplo, do registro de candidaturas e de outras questões relativas ao contencioso pré-eleitoral, tendência manifesta também no contencioso pós-eleições.

No que concerne à parte administrativa (aspecto importante da dimensão *rule application*), as falhas e omissões havidas durante a condução e fiscalização do processo eleitoral deveram-se fundamentalmente às crônicas e graves carências de recursos financeiros e humanos, bem de como de infraestrutura física do TRE.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o TRE agiu com um razoável grau de isenção no contencioso eleitoral referente aos pleitos majoritários disputados em 1982, não havendo, reiteramos, evidências suficientes para sustentar o contrário.

### **A atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias de 1986**

Por ocasião das eleições de 1986, portanto, no alvorecer da Nova República, a ameaça de continuidade do Regime Militar estava definitivamente afastada. Entretanto, o momento era de reorganização e readequação das instituições e agentes políticos às exigências de um regime democrático pleno ainda em seus primórdios, repleto de vícios deixados pelo longo e contraditório processo de abertura oriundo,

como sabemos, do Governo Geisel (1972-79) e desdobrado até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Buscamos, portanto, analisar como o TRE-PA se comportou nessa fase de indefinição institucional e de hegemonia do PMDB no plano local e nacional, maior partido de oposição à Ditadura e grande beneficiário da transição para a democracia.

Preliminarmente, a governança eleitoral praticada pelo TRE para as eleições de 1986 revela inúmeras falhas administrativas, em especial no tocante ao processo de realistamento<sup>8</sup> e à distribuição de títulos eleitorais. Outra vez, a exemplo do ocorrido em 1982, podemos atribuir grande parte dessas falhas à crônica escassez de recursos humanos e financeiros, o que manteve o TRE na dependência da colaboração de vários outros órgãos públicos, funcionando, como diziam os jornais, a partir das “disponibilidades alheias”. Não obstante esses problemas, o índice de abstenção foi relativamente baixo, contrariando as previsões pessimistas da imprensa, reflexo, talvez, do paradoxal momento atravessado pelo país, isto é, persistente crise na economia, com o malogro do Plano Cruzado de combate à inflação, mas esperança na política, ante a consolidação da Nova República e a iminência da Constituinte.

As eleições de 1986 foram marcadas por uma série de instruções e resoluções emanadas do TSE, denotando uma participação cada vez mais significativa daquela Corte na esfera do *rule making*. O marco fundador desse processo, segundo Sadek (1995) foi o episódio envolvendo a revogação do princípio da fidelidade partidária para o Colégio Eleitoral, que possibilitou a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República, em 1985. Diante desse novo patamar alcançado pela governança eleitoral no Brasil, o TRE-PA, a exemplo dos demais congêneres, foi chamado a atuar na dimensão *rule application* de uma forma mais intensa, tarefa para a qual, conforme demonstraremos, não estava pronto, o que terminou resultando numa impressão generalizada de incúria contra o TRE no seio da opinião pública, como também da imprensa.

No que tange ao *rule adjudication*, o TRE manifestou, tal como no contencioso de 1982, novamente a tendência ao formalismo jurídico,

---

8. No primeiro semestre de 1986, houve um realistamento geral, pela primeira vez, informatizado, por determinação da Lei nº 7.444/85, complementada pela Resolução 12.547/86 do TSE.

isto é, o apego excessivo ao direito processual, determinando o arquivamento de feitos contendo denúncias de fraudes, manipulações e outras irregularidades simplesmente em virtude de falhas processuais, deixando, assim, de proceder à averiguação das denúncias. A mesma tendência se repetiu no caso dos processos envolvendo validação ou impugnação de urnas. Houve ainda uma visível inclinação da corte local ao corporativismo em favor de magistrados colocados sob acusação e suspeição por candidatos e partidos.

**Quadro 5.** Contencioso pós-eleitoral: processos de impugnação de urnas por legenda.

<i>Partido</i>	<i>Nº de processos iniciados/provocados</i>	<i>Nº de urnas sob pedido de validação</i>	<i>Nº de recursos concedidos</i>	<i>Nº de urnas validadas</i>
PT	12	23	01	01
PMDB	09	27	01	01
PFL	10	11	04	04
PDT	05	05	01	01
PTB	02	02	02	02
PMB	01	01	01	01
PCdoB	01	07	-	-
Total	40	76	10	10

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº 1.185.

**Quadro 6.** Contencioso pós-eleitoral: processos de validação de urnas por legenda.

<i>Partido</i>	<i>Nº de processos iniciados/provocados</i>	<i>Nº de urnas sob pedido de validação</i>	<i>Nº de recursos concedidos</i>	<i>Nº de urnas validadas</i>
PMDB	05	05	04	04
PCdoB	02	04	02	04
PT	01	01	01	01
PDT	01	01	01	01
PDS	01	01	-	-
Total	10	12	08	10

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº 1.185.

**Quadro 7.** Contencioso eleitoral: processos promovidos isoladamente pelas legendas mais litigantes.

<b>Partido</b>	<b>Nº total de processos iniciados/provocados</b>	<b>Nº de recursos concedidos</b>	<b>Nº de recursos negados</b>
PT	19	01	18
PFL	12	04	08
PMDB	08	03	05
PMB	04	01	03
Total	43	09	34

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº 1.185.

Pela análise dos quadros 05, 06 e 07, acima, torna-se possível tecer as seguintes observações:

1. O salto qualitativo do PT como partido de oposição mais litigante, agindo de forma independente, quando defrontamos a sua discreta atuação no contencioso eleitoral de 1982. Entretanto, o PT teve a quase totalidade de seus pedidos rejeitados unanimemente pelo TRE, o que, no mínimo, revela uma indisposição do pleno contra essa legenda. Talvez isso se explique por conta dos protestos deflagrados pelos petistas, logo após a votação, denunciando a suposta falta de lisura do pleito e a duvidosa atuação do TRE no dia das eleições;
2. O PFL que, graças à liderança do ex-governador Alacid Nunes, incumbido do papel de fazer oposição a Jader Barbalho, seu aliado de outrora, consagrou-se o segundo partido de oposição mais litigante, e, proporcionalmente, o que obteve maior êxito no contencioso dentre todas as legendas;
3. Com relação ao PDS, que no contencioso eleitoral anterior a 1986 fora o partido mais atuante, dessa feita passou despercebido, parecendo conformar-se ao seu papel de partido de apoio ao PMDB, em troca da garantia da eleição de Jarbas Passarinho<sup>9</sup> ao Senado.

9. Jarbas Gonçalves Passarinho (1920-) um dos líderes do Golpe de 64. Militar de formação, seguiu a carreira política depois do referido Golpe, tornando-se governador nomeado do Pará naquele ano, depois senador em três ocasiões (1966, 1974 e 1986).

4. Embora não seja possível afirmar, pela análise dos dados quantitativos e qualitativos, referentes ao contencioso, que o TRE tenha favorecido o PMDB, isto é, o partido governamental, posto que o PFL, naquela ocasião uma legenda oposicionista, obteve um êxito ainda maior no comparativo, certamente houve indisposição e má vontade da Corte local contra o PT, pois, a despeito de eventuais falhas processuais, seus pedidos foram rejeitados na íntegra e todas as denúncias de irregularidades no dia da eleição, inclusive contra os magistrados, contidas no bojo dos processos propostos por aquela legenda, foram arquivadas sem apuração, o que põe em xeque a isenção do TRE no contencioso de 1986. Aliás, essa mesma postura do TRE já havia se revelado contra o PMB (Partido Municipalista Brasileiro, hoje extinto) a legenda mais atuante no contencioso precedente às eleições daquele ano, que fizera duras críticas e até mesmo questionara a idoneidade e a isenção de alguns membros do pleno para gerir o processo eleitoral. Na verdade, o PMB esperava que o TRE agisse como freio ao ímpeto “jaderista” para eleger Hélio Gueiros<sup>10</sup> - tendo havido claramente abuso de poder político e econômico nesse afã. Mas, ao contrário disso, a Corte manifestou comportamento juridicamente conservador, processualista, ignorando quase todas as denúncias apresentadas pelo PMB.

Assim, diante do exposto, podemos concluir que a qualidade da governança eleitoral exercida pelo TRE nas eleições de 1986 falhou seriamente na parte administrativa, como vimos, durante o realistamento e a correspondente entrega dos títulos eleitorais, o que, embora possamos atribuir, em parte, à crônica carência de recursos do tribunal, também pode ser igualmente atribuído à falta de planejamento e gestão, mesmo com a introdução da informática. Por outro lado, a isenção do TRE no *rule adjudication* deve ser colocada em xeque ao considerarmos a flagrante indisposição e negligência da corte contra as representações do PMB no contencioso anterior ao pleito, e mais ainda contra o PT, no contencioso pós-eleitoral. Tal atitude do pleno

---

10. Hélio da Motta Gueiros (1925-2011), remanescente do ciclo do baratismo, eleito Governador do Pará pelo PMDB para o período 1987-1990 com apoio de Jader Barbalho.

pareceu decorrer de uma retaliação pelas cobranças e pelas severas críticas perpetradas por aquelas duas legendas contra juízes, servidores e membros daquele tribunal. De qualquer modo, a batalha de partidos e candidatos, travada na arena judicial, em nenhum momento se mostraria capaz de alterar e muito menos reverter o resultado das urnas que cedo proporcionaram ampla vantagem a Hélio Gueiros, candidato peemedebista à sucessão governamental. Sendo assim, a atuação do TRE-PA no contencioso pós-eleições de 1986 revelar-se-ia apenas um desdobramento necessário do direito processual eleitoral, tendo, inclusive, os partidos e candidatos litigantes, na maioria dos casos, desistido de recorrer ou de apresentar contrarrazões junto às Cortes local e superior. Pareceu-lhes inútil lutar contra o resultado das urnas, que se impunha pela força do número, mesmo diante das habituais suspeitas e acusações de fraude e manipulação do processo eleitoral.

### Conclusões

Analisamos a governança eleitoral exercida pelo TRE-PA durante as eleições majoritárias realizadas em 1982 e 1986, com retrospecto no período da redemocratização pós-Estado Novo (1945), indo até 1965, momento este caracterizado pela polarização da política paraense entre as facções dos baratistas e dos coligados. Destacamos que ambos os períodos foram marcados por processos de redemocratização, havendo a Justiça Eleitoral exercido um papel de suma importância como garantidora da organização do processo eleitoral, da lisura dos pleitos e da proclamação dos eleitos.

Focalizamos, em nossa análise, a dimensão da governança eleitoral que Mozaffar & Schedler (2002) denominam *rule adjudication*, isto é, o contencioso eleitoral. Identificamos aí duas categorias principais de litígios: aqueles que se referem à impugnação de candidaturas, objeto maior do contencioso pré-eleitoral, e os processos de impugnação ou validação de urnas, mote do contencioso pós-eleições. Nesse último caso, observamos sua utilização como estratégia amplamente adotada pelos partidos para obter ou reverter diferenças de votação, sobretudo para seus candidatos majoritários. Secundariamente, analisamos também a dimensão *rule application*, concernente à aplicação das regras eleitorais tais como previstas na legislação eleitoral e nas resoluções e instruções emanadas do TSE, indispensáveis à administração do processo eleitoral, bem como ao julgamento dos litígios.

Conforme vimos, o fato de a Justiça Eleitoral funcionar tomando de empréstimo magistrados da justiça comum, sem falar que os plenos dos TREs vêm a ser predominantemente compostos por magistrados dos tribunais de justiça, certamente constitui um ponto de fragilidade na governança eleitoral praticada pelas cortes eleitorais locais, especialmente para os períodos aqui analisados, haja vista a enorme ingerência dos governadores sobre os tribunais de justiça estaduais, precedente à CF/88, o que pode ter se refletido também na atuação dos TREs. Não obstante, foi possível perceber uma significativa diferença no perfil de atuação do TRE-PA comparativamente aos dois períodos: 1945-65 e 1982-86. No primeiro deles, constatamos fortes indícios de favorecimento do TRE ao candidato do partido ou da facção governamental durante o contencioso, especialmente no tocante aos processos de impugnação de urnas. Como exemplo, em uma das mais disputadas eleições daquele período, a de 1950, as impugnações concedidas pelo TRE foram tantas que permitiram ao segundo colocado na corrida ao Governo, pertencente à facção baratista, ultrapassar o primeiro na votação, membro da facção antibaratista, situação esta posteriormente revertida pelo TSE. Constatamos ainda que as carências de infraestrutura, bem como de recursos humanos e materiais, eram enormes e a dependência da Justiça Comum e da própria Justiça Eleitoral em relação ao Executivo estadual eram bastante acentuadas.

No tocante ao segundo período (1982/1986), que constitui propriamente o recorte temporal deste trabalho, o TRE demonstrou maior isenção, ainda que a ingerência do Executivo sobre o Judiciário não tenha se modificado substancialmente quando comparada ao período anterior, pois essa situação de dependência somente se alteraria com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu autonomia financeira, orçamentária e administrativa ao Poder Judiciário em todas as suas instâncias.

As eleições de 1982 foram emblemáticas, pois demarcaram o retorno do sufrágio direto e universal para o cargo de governador. Havia incertezas sobre as verdadeiras intenções dos militares com o processo de abertura, tendo a Justiça Eleitoral figurado como a verdadeira fiadora desse processo, garantindo a lisura das eleições, como também a diplomação dos eleitos, mesmo quando estes contrariavam os militares e sua estratégia de transição (SADEK, 1995). Embora a autora estivesse se referindo mais especificamente ao TSE, supusemos que os TREs também desempenharam um papel importante naquela

etapa, e nos propusemos a analisar a governança eleitoral nesse nível infra, tomando o TRE/PA como estudo de caso. Percebemos um considerável grau de isenção desse tribunal no contencioso de 1982, somente maculada por dois litígios envolvendo anulação total de pleito. Trata-se das votações ocorridas no garimpo de Serra Pelada (município de Marabá) e no município de Abaetetuba, que ensejaram dois processos com alegações semelhantes, quais sejam, restrição de fiscalização partidária; o primeiro deles provocado pelo PMDB e o segundo, pelo PDS. Entretanto, ainda que o montante de votos em ambos os casos, embora expressivo, não pudesse reverter a confortável vantagem eleitoral obtida pelo vitorioso candidato peemedebista, importa frisar que o TRE concedeu o pedido ao PMDB, legenda então apoiada pelo Governo, denegando o pleito ao PDS, quando poderia ter decidido de forma diversa, tendo em vista tratassem-se ambos os processos daquilo que Hart (2010) chama *hard cases*, isto é, os feitos em que a pura aplicação da lei ao caso concreto não é simples, clara ou pacífica, importando em elevado grau de subjetividade pelos julgadores.

Com relação ao pleito de 1986, a ameaça de continuidade da ditadura, de sabotagem à democracia ou de um novo golpe de Estado, achava-se praticamente afastada. Contudo, os problemas a serem enfrentados eram de natureza institucional, isto é, de (re) definição das regras do jogo no contexto do regime democrático pleno recém-instalado, ocasião em que o TSE desempenhou um papel crucial, judicializando a política por meio de suas resoluções e instruções normativas, buscando, dessa maneira, conter, na medida do possível, a sanha de manipulação eleitoral dos partidos e de seus candidatos, ávidos por ocuparem o “vácuo político” deixado pelo Regime Militar. Como consequência, os TREs foram chamados a atuar com maior intensidade na dimensão *rule application*. Vimos, no entanto, que o TRE-PA não se mostrou preparado para a tarefa, apresentando graves falhas na parte administrativa, especialmente por ocasião do realistamento e da correspondente entrega dos títulos eleitorais, mercê da falta de planejamento e gestão adequados, como também das crônicas carências de recursos humanos e infraestrutura. Já no contencioso eleitoral identificamos fortes indícios de que o pleno decidiu de modo a prejudicar os partidos de oposição ao Governador, especialmente o PT e o extinto PMB, tanto nos feitos de impugnação de candidaturas, quanto de urnas, embora não seja possível falar em claro favorecimento ao PMDB,

o partido governamental naquela ocasião. Todavia, essa postura da Corte local pode ter sido motivada pelas frequentes acusações de parcialidade dirigidas contra seus membros, e promovidas pelos mais atuantes partidos de oposição naquele contexto, como já mencionado, PT e PMB, o que revela uma inclinação do Pleno ao corporativismo. Ainda no tocante a essas eleições, vale ressaltar a aposta da Justiça Eleitoral na informatização do processo eleitoral, a começar pelo realistamento efetuado naquele período, como forma eficaz de combater fraudes e manipulações. Essa tendência à informatização seria aos poucos confirmada nas eleições seguintes, culminando na urna eletrônica, introduzida em meados da década de 1990, e mais recentemente na identificação biométrica do eleitor. O impacto dessas tecnologias sobre a lisura do processo eleitoral, bem como sobre o comportamento dos agentes políticos, ainda está à espera de melhores e mais rigorosas análises e avaliações. Sendo assim, acreditamos que o presente trabalho possa servir a futuros pesquisadores como referência para comparação da governança eleitoral, particularmente aquela exercida pelos Tribunais Regionais Eleitorais, entre dois momentos distintos, cujo marco vem a ser a utilização da urna eletrônica.

Levantamos duas hipóteses para explicar a maior isenção manifesta pelo TRE-PA no período 1982-1986 quando comparada ao período 1945-1965. A primeira delas situa-se no fortalecimento, aperfeiçoamento e consolidação do papel institucional desempenhado pela Justiça Eleitoral desde a década 1970, paradoxalmente em plena vigência do Regime Militar, que, como sabemos, preservou as eleições diretas para os cargos legislativos e para a maioria das prefeituras (exceto capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais). A segunda hipótese aponta para a singularidade do momento histórico vivido pelo país (redemocratização), após uma ditadura que se prolongava desde 1964, bem como para a consciência da importância daquele momento por parte dos magistrados, acrescido das mobilizações e do clamor da sociedade civil em defesa da democracia plena. Esses fatores podem ter funcionado como variáveis intervenientes, tornando os membros do TRE mais relutantes a eventuais pressões do Executivo, ou mesmo de quaisquer outros agentes interessados na manipulação do processo eleitoral. Sendo assim, teríamos um traço de cultura política gestado pelo momento histórico, qual seja, a valorização da democracia e o consequente

anseio pela redemocratização, a orientar a conduta dos magistrados, bem como a interação desses com os diversos agentes políticos (candidatos, partidos e eleitores). Contudo, ponderamos que tais especulações devam constituir objeto de uma pesquisa à parte.

## Referências

- CARNEIRO, J. Q. (1991). *Pedessismo e Baratismo no Pará*. Campinas, S. Paulo. 1991. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 58.
- HART, H. (2010). *O conceito de Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- LEAL, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- MARCHETTI, V. (2008). *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROCQUE, C. (2006). *Magalhães Barata: o homem, a lenda, o político*. Belém: SECULT, Vol. II.
- SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer.
- TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo: Edusp.
- VALE, T. C. C. (2009). *Justiça Eleitoral e judicialização da política: um estudo através de sua história*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

## Anexo

### Lista de siglas

- ALEPA- Assembleia Legislativa do Estado do Pará  
ARENA- Aliança Renovadora Nacional  
MDB- Movimento Democrático Brasileiro  
PDS- Partido Democrático Social  
PCdoB- Partido Comunista do Brasil  
PDT- Partido Democrático Trabalhista  
PFL- Partido da Frente Liberal  
PMB- Partido Municipalista Brasileiro  
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSD- Partido Social Democrático  
PSP- Partido Social Progressista  
PT- Partido dos Trabalhadores  
PTB- Partido Trabalhista Brasileiro  
TSE- Tribunal Superior Eleitoral  
UDN- União Democrática Nacional

## Quem controla o Legislativo?

*A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados\**

**José Alexandre da Silva Jr.<sup>1</sup>**

**Dalson Britto Figueiredo Filho<sup>2</sup>**

**Ranulfo Paranhos<sup>3</sup>**

**Enivaldo Carvalho da Rocha<sup>4</sup>**

### Resumo

Que fatores explicam a ocupação de cargos de destaque no interior da Câmara dos Deputados no Brasil? Compreendendo o processo seletivo como um problema de agência, este trabalho testa a hipótese de que existe um perfil homogêneo de liderança baseado na expertise e na credibilidade. A dimensão da expertise é composta a partir da antiguidade congressual, experiência política e *status* de mandatário. A credibilidade é formada pela antiguidade, experiência e migração partidárias. Em termos metodológicos, utilizamos um modelo de análise de componentes principais, regressão logística e análise discriminante. Os cargos analisados são os de presidentes de comissão, líderes partidários e integrantes da mesa diretora durante a 51ª legislatura (1999-2003). Comparativamente, os resultados sugerem que os ocupantes desses cargos apresentam maior conhecimento da organização congressual e ou maior alinhamento com os interesses dos seus partidos.

**Palavras-chave:** estudos legislativos; Câmara dos Deputados; cargos de comando.

### Abstract

Which factors explain the occupation of leadership positions inside of Brazilian Chamber of deputies? Assuming the selective process as an agency problem, this paper tests the hypothesis that there is a homogeneous profile of leadership based on both expertise and credibility. The expertise dimension is based on congressman seniority,

---

### Sobre os autores

1. Professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE)

2. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE)

3. Professor do Instituto de Ciências Sociais de Universidade Federal de Alagoas (ICS/UFAL), Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE)

4. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE), Pós-doutorando do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG) e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Estatística pela Universidade de São Paulo (USP).

political experience and incumbency status. The credibility is based on party seniority, party experience and party migration. On methodological grounds, we employ a principal component model, logistic regression and discriminant analysis. We examine the following leadership positions during 51<sup>a</sup> legislature (1999-2003): committee chairmanship, party leadership and direct board membership. Comparatively, the results suggest that selected members show higher knowledge of congress organization and/or higher alignment with party interests.

**Keywords:** legislative studies; Congress; positions of command.

Artigo recebido em 2 de maio de 2013; aceito para publicação em 12 de julho de 2013.

“As far as our propositions are certain, they do not say anything about reality. And as far as they do say anything about reality, they are not certain.”

*Albert Einstein*

“Not all readers are leaders, but all leaders are readers.”

*Harry S. Truman*

## Introdução

A ocupação de cargos de destaque no interior do Congresso é um dos temas mais pesquisados pela literatura especializada (Patterson, 1963; Polsby 1968; Polsby *et al.*, 1969; Hinckley, 1970; Peabody, 1976; Lomms, 1988; Clausen e Wilcox, 1987; Canon, 1989; Bawn, 1998; Moncrief, 1999; Sinclair, 1999; Heberlig *et al.*, 2006). O desenho de pesquisa típico procura estimar quais são os fatores que explicam a ocupação de cargos estratégicos dentro da máquina congressual (Hibbing, 1999). Por exemplo, Polsby (1968) defende que a *seniority* (antiguidade) é uma variável decisiva na seleção dos presidentes de comissões. Por outro lado, Peabody (1976) aposta em características e atributos pessoais como os critérios de seleção. Já Canon (1989) argumenta que a escolha dos líderes na Câmara e no Senado obedece a quatro fatores institucionalmente definidos (*durability, internal complexity, boundedness and universal norms*). Seja como for, muito esforço analítico tem sido empregado no sentido de identificar quais são as variáveis que importam para explicar quem representa os representantes.

De forma surpreendente, a academia nacional concedeu pouca atenção a esse tema. Especificamente, sabe-se muito pouco sobre

como são recrutados os congressistas brasileiros. Os principais trabalhos sobre o tema focam a fidelidade partidária ou a expertise dos escolhidos ao cargo (Santos e Rennó, 2004; Mueller, 2005 e Santos e Acir, 2005). Nesse artigo junta-se as duas dimensões e, além disso, trabalha-se com variáveis ainda pouco exploradas em trabalhos cujo foco é a ocupação de cargos de destaque no Legislativo. Portanto, o principal objetivo é identificar quais são os fatores que explicam a seleção dos parlamentares que ocupam posições de destaque dentro da Câmara. Os cargos examinados são: presidentes das comissões, líderes partidários e integrantes da mesa diretora, durante a 51ª legislatura (1999-2003). A hipótese de trabalho sustenta que os escolhidos reúnem maior conhecimento da máquina parlamentar (expertise) e/ou maior compromisso com a organização partidária (credibilidade).

Teoricamente, acreditamos que o processo de recrutamento parlamentar para os cargos de destaque no interior do Legislativo brasileiro pode ser formulado a partir do modelo de principal-agente (Posler e Rhodes, 1997; Sinclair, 1999). Mais especificamente, os parlamentares medianos estariam interessados em assegurar que seus representantes sejam sagazes o suficiente para negociar suas demandas com o Executivo, mas incapazes de trair a confiança da bancada. Em outros termos, a escolha busca um bom atravessador de demandas que deve contar com um maior grau de conhecimento da máquina parlamentar (Polsby *et al.*, 1969; Kebriel, 1992). Similarmente, o escolhido precisa dispor de ampla confiança dos seus correligionários, sinalizada por um maior grau de compromisso com a promoção de bens coletivos (Cox e McCubbins, 1993; Posler e Rhodes, 1997).

Este artigo está dividido da seguinte forma: inicialmente, buscamos consolidar o escopo teórico da análise a partir do modelo principal-agente. Depois disso, apresentamos o desenho de pesquisa. Na terceira parte, as hipóteses são testadas via análise descritiva e multivariada. Na última seção, sintetizamos as principais conclusões do trabalho.

### **Mandante-Agente: os mecanismos de delegação na Câmara dos Deputados**

Segundo Bendor *et al.* (2001), para uma tipologia mínima da relação de delegação é preciso considerar “*only two decision makers: a principal and an agent. Any fewer than two makes delegation*

*impossible; any more is excess baggage. Similarly, each has two options: The boss can either delegate or not; the subordinate can either work or shirk*” (Bendor *et al.*, 2001, p. 236). A preocupação central gira em torno dos mecanismos suficientes para produzir esse equilíbrio em que o mandante delega e o agente trabalha (Bendor *et al.*, 2001). Entretanto, o problema da deserção é muito comum (Wilson, 1989). Vale dizer, as dificuldades aumentam quando o mandante não pode observar e controlar diretamente as ações e as informações dos agentes. Ou ainda, quando o desenho institucional que regula a delegação não favorece a fiscalização e a convergência de interesses entre os atores (Kiewiet e McCubbins, 1991). Para Jesen e Meckling (1976),

*If both parties to the relationship are utility maximizers, there is a good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of principal. The principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring cost designed to limit the aberrant activities of agent* (Jesen e Meckling, 1976, p. 11).

Ou seja, é difícil garantir uma estratégia ótima a custo zero. Isso porque é impossível prever por contrato todas as ações dos agentes, o que sugere a permanência de “brechas” (Jesen e Meckling, 1976). Melo (1996) afirma que essas lacunas abrem espaço para o oportunismo. Esse comportamento se reflete *ex-ante* (*adverse selection*) e *ex-post* (*moral hazard*). A seleção adversa se refere às dificuldades de obtenção de informação para escolha dos melhores agentes. O processo de recrutamento serve como exemplo; ao tentar preencher um cargo importante, as empresas tendem a atrair grande quantidade de candidatos que têm incentivos para sobreestimar as suas habilidades. Quanto ao risco moral, o exemplo clássico é o da empresa de seguros de automóvel. A ideia central é que o comportamento do contratante se altera após a assinatura do contrato. Se antes ele estacionava seu carro apenas em lugares mais seguros, na situação pós-contratual o cliente tem mais incentivos a correr riscos. Dessa forma, o seguro acaba funcionando como um incentivo perverso.

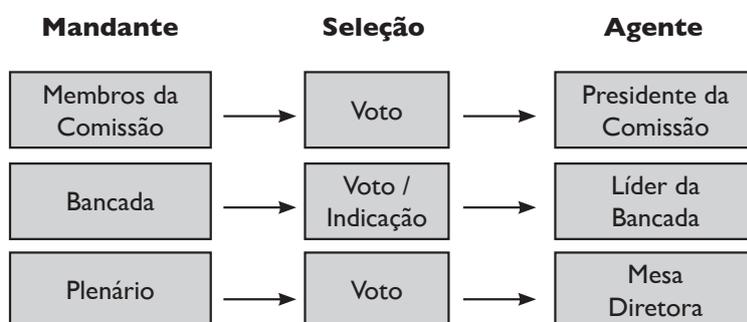
Esse esquema analítico tem sido utilizado para examinar um grande número de questões na Ciência Política. Comumente, o modelo do mandante-agente concebe a delegação como um dos principais mecanismos utilizados para solucionar problemas de ação coletiva

(Calvert 1992; Cox e McCubbins, 1993; Sinclair, 1999). Na arena congressual não é diferente já que muitas decisões dependem da ação coordenada dos parlamentares, sendo a delegação de autoridade aos líderes um mecanismo amplamente utilizado. Dessa forma, a seleção adversa é um risco eminente incorrido na escolha dos agentes dentro do Congresso (Posler e Rhodes, 1997, Cox e McCubbins, 1993). O desafio é selecionar os agentes mais bem preparados e mais críveis. Isso porque uma escolha equivocada pode gerar sérios problemas de coordenação e cooperação, subutilizando recursos essenciais à sobrevivência política dos congressistas.

Segundo a literatura, existem alguns dispositivos para evitar que os deputados comprem “gato por lebre”, ou seja, façam uma má escolha. Tanto Kiewiet e McCubbins (1991) quanto Posler e Rhodes (1997) sugerem a observação das características dos candidatos ao cargo. Ou seja, a ideia é identificar sinais na trajetória política dos candidatos que assegurem a sua competência e credibilidade. Além disso, o mandante pode estabelecer um conjunto de exigências para salvaguardar o processo seletivo (*screening and selections mechanisms*). Teoricamente, o agente escolhido deve ter habilidades para desempenhar a sua função, mas também compartilhar um maior número de “afinidades” com os interesses do mandante. Dessa forma, reduz-se, ao mesmo tempo, a probabilidade de escolher um despreparado e a tendência ao comportamento oportunista. Lembrando que uma boa escolha é aquela que dispensa custos de monitoramento (*monitoring and reporting requirements*).

### **Cadeias de delegação na Câmara dos Deputados**

No Brasil, é comum a afirmação de que os trabalhos na Câmara dos Deputados são altamente centralizados (Figueiredo e Limongi, 1999). Obviamente, nesse contexto aumentam os riscos de oportunismo incorridos na relação delegativa, embora a necessidade da delegação cresça quando se tem atores coletivos em dinâmicas que exigem centralização (Kiewiet e McCubbins, 1991). Segundo Anastasia, Ranulfo e Santos (2004), a máquina congressual brasileira é uma das mais complexas da América Latina. Regimentalmente, ela está organizada em torno de alguns postos de comando, em especial: 1º) presidência das comissões; 2º) líderes da bancada e 3º) mesa diretora. Para análise, é importante ressaltar quais são as características das cadeias delegativas de cada cargo.



**Figura 1** - Cadeias de Delegação

\* Exceto os líderes indicados pelo Governo, líder da minoria e maioria. A bancada também pode ser composta por blocos parlamentares.

De início, deve-se analisar as exigências para os ocupantes da presidência das comissões. O processo seletivo é realizado dentro das comissões, os eleitos têm mandato de um ano, vedada a reeleição. Como a composição é partidariamente proporcional, a dimensão da credibilidade pode ser prejudicada pela heterogeneidade partidária do mandante. Entretanto, é preciso observar que muitas comissões desenvolvem um conhecimento técnico inacessível à maioria dos deputados (Santos e Alcira, 2005; Rennó e Santos, 2002). Adicionalmente, sabe-se que, a depender da matéria, quem ocupa os postos de comando das comissões encontra-se em posição privilegiada para influenciar a formulação das políticas públicas (Krehbiel, 1992). Claro está que essa possível influência cresce de acordo com o conhecimento técnico do agente; portanto, nesses cargos a ligação entre o oportunismo e a competência do agente é mais ambígua. Probabilisticamente, quanto mais especialização, maior é o espaço para o oportunismo, já que esse último reside na complexidade dos detalhes técnicos (Cox e McCubbins, 1993).

Por sua vez, o líder de bancada também é eleito, embora o processo seja bem menos transparente. O detalhe é que tanto o processo seletivo quanto o tempo de mandato e os termos de sua revogação são estabelecidos no regimento de cada partido. Vale acrescentar, em alguns deles a instabilidade é alta e os critérios de destituição são circunstanciais. Todavia, acredita-se que a “facilidade” de substituição não reduz o interesse em maximizar expertise e credibilidade do escolhido. Seja como for, a bancada (mandante) por acordo ou voto seleciona um líder (agente) para representá-la no colégio de líderes. Este último órgão

é considerado o mais poderoso da Câmara dos Deputados. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) ele é de fundamental importância para garantir o acesso dos parlamentares aos benefícios oriundos de outros centros de poder, leia-se, o Executivo. Mais especificamente, para Pereira e Rennó, (2001) “os deputados agem em conformidade com as posições das suas lideranças partidárias como uma forma de ter acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelos líderes e centralizados no Executivo (Pereira e Rennó, 2001, p.<sup>1</sup>).” Desta forma, mais que qualquer outro, os líderes precisam demonstrar compromisso com metas coletivas e eficiência na negociação com outros atores da arena decisória. Por isso, espera-se que indivíduos desprovidos de confiança dos seus correligionários e habilidade política dificilmente consigam conquistar a preferência da bancada.

Por fim, nota-se que a composição da mesa diretora é feita por meio de eleições diretas com a participação de todos os deputados em exercício. O tempo de mandato é de dois anos, vedada a recondução imediata para o mesmo cargo. Além disso, a principal função dos ocupantes desses postos é a organização da agenda parlamentar (*agenda steering*). Portanto, os escolhidos precisam inspirar confiança de grande soma dos membros da Casa. Outra expectativa plausível é que os escolhidos conheçam razoavelmente o funcionamento da máquina. Do contrário, o centro de controle da Câmara estaria ocupado por parlamentares pouco críveis e inexperientes. Logo, eleva-se o risco de captura da Casa por interesses individuais e/ou desorganização generalizada dos trabalhos legislativos. Duas observações são necessárias para melhor especificação das hipóteses desse trabalho: 1) Como a composição do mandante da mesa diretora é bastante heterogênea (parlamentares de diferentes partidos), é razoável supor que a dimensão da credibilidade apareça com menor clareza. Isso porque os aspectos que investigamos devem fazer mais sentido para os membros do partido do escolhido e menos para todo o plenário; 2) Embora seja possível que os parlamentares do bloco de oposição e situação, ou de diferentes partidos, tenham expectativas divergentes quanto ao papel dos comandantes da Câmara, é razoável supor que a preferência dominante seja por um colega experiente e/ou confiável.

---

1. Não é possível indicar a página já que a versão disponível está em HTML.

Formalmente, o processo seletivo é bem diferenciado nas três relações. Além disso, não existem exigências legais que salvaguardem a escolha dos agentes. Ou seja, qualquer *outsider* pode vir a ocupar um cargo dentro da máquina parlamentar. Todavia, a questão é saber se a racionalidade dos congressistas não desenvolve mecanismos informais de seleção (Posler e Rhodes, 1997). Qualquer um deles estaria capacitado a ocupar a presidência da Câmara? Ou os escolhidos atendem a determinados critérios seletivos? Neste texto, apostamos que os critérios existem e podem ser identificados. De forma geral, o primeiro deles é o conhecimento que o parlamentar tem sobre o funcionamento técnico da Casa (*expertise*). O segundo é representado pelo compromisso dos agentes com a promoção de metas coletivas (*credibilidade*). A hipótese é que os escolhidos atendam as duas exigências, embora se espere que a intensidade de cada uma varie segundo o cargo analisado.

### Metodologia

A variável dependente é a ocupação de cargos de destaque na Câmara dos Deputados (CD). Os postos examinados são: presidentes das comissões, líderes partidários e integrantes da mesa diretora. Em termos metodológicos, a matriz está organizada a partir de uma variável *dummy*, assumindo valor “1” caso o deputado tenha exercido algum posto de comando e valor “0” caso contrário. A tabela abaixo apresenta as variáveis independentes.

**Tabela I** – Variáveis independentes

Variável	Descrição	Dimensão
Antiguidade Congressual	Número de mandatos	Expertise
Experiência política	Exercício de cargos eletivos em outras arenas decisórias	
Status do candidato	<i>Incumbent</i> ou <i>challenger</i>	
Antiguidade Partidária	Número de anos de filiação partidária	Credibilidade
Experiência Partidária	Cargo na executiva do partido	
Migração Partidária	Se permaneceu no partido após eleito	

Fonte: elaboração dos autores

Em relação aos fatores explicativos, a variável *antiguidade congressual* (*Acon*), é discreta e representa o número de legislaturas exercidas

pelo parlamentar. A *experiência política (Exp)* é categórica e procura dar conta da especialização anterior à ocupação dos postos de comando. Ela assume valor “1” quando o parlamentar possui experiência em alguma das arenas (Executivo ou Legislativo em qualquer nível) e valor “0” caso contrário. A variável *status do candidato (Scan)* indica se o parlamentar já era deputado no pleito eleitoral anterior à sua eleição. Assume valor “1” para *incumbent* e “0” para *challenger*. Em conjunto, essas três variáveis funcionam como *proxy* do grau de conhecimento da máquina (expertise). Aposta-se que os ocupantes dos cargos de destaque reúnem maior expertise, já que a Câmara possui uma estrutura interna complexa, sendo necessário tempo para que se conheça as suas peças (atores) e engrenagens (procedimentos).

Por outro lado, as três últimas variáveis refletem a ligação do parlamentar com o seu partido (antiguidade, experiência e migração partidárias). É nesse sentido que a variável *antiguidade partidária (Apar)* computa o número de anos consecutivos de filiação do parlamentar. A variável *experiência partidária (cargo)* também tenta capturar o nível de ligação do deputado com seu partido, assumindo valor “1” se o congressista tenha exercido cargo na executiva de sua legenda e valor “0” caso contrário. A variável *migração (Mig)* funciona como uma medida de enraizamento partidário, assumindo valor “1” caso o parlamentar tenha permanecido no partido depois de eleito, e “0” caso ele tenha migrado. Em conjunto, essas três variáveis funcionam como *proxy* da credibilidade. Teoricamente, os ocupantes dos cargos de destaque precisam dispor da confiança de seus correligionários. Sumarizando:

### Hipóteses

H<sub>1</sub>: os ocupantes dos cargos de destaque apresentam maior expertise em comparação aos deputados medianos;

H<sub>2</sub>: os ocupantes dos cargos de destaque apresentam maior credibilidade em comparação aos deputados medianos.

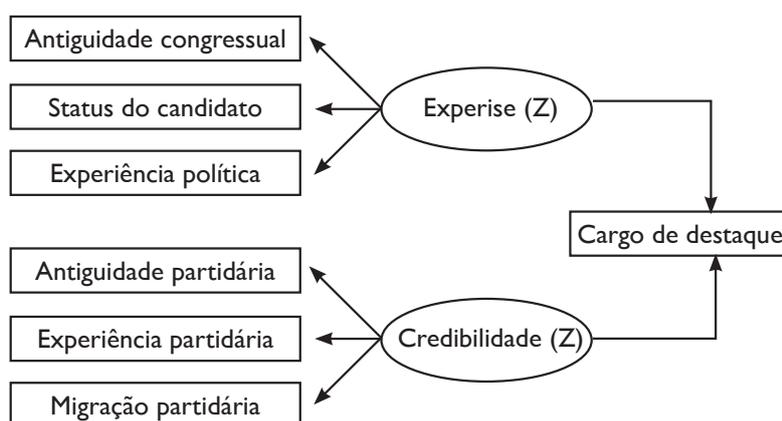
Para testar essas hipóteses, adotamos o seguinte desenho de pesquisa:

**Tabela 2** – desenho de pesquisa

População	Deputados federais da 51ª legislatura (1999-2003);
Comparação	Ocupantes dos cargos de destaque com deputados medianos;
Técnicas	Estatística descritiva e multivariada de componentes principais e análise discriminante.

Fonte: elaboração dos autores

Por fim, é importante descrever como as variáveis independentes originalmente observadas podem representar as dimensões teoricamente esperadas. Tecnicamente, utilizamos a análise de componentes principais. Essa técnica é utilizada para examinar os padrões ou relações latentes entre um grande número de variáveis e determinar se a informação pode ser condensada ou resumida a um conjunto menor de fatores ou componentes (Hair, Anderson, Tatham e Black, 2005, p. 90). Por fator, entende-se a combinação linear (variável estatística) das variáveis originais. Os fatores também representam as dimensões latentes (constructos) que resumem ou explicam o conjunto original de variáveis observadas. A figura a seguir sintetiza a metodologia.



**Figura 2** – Síntese da metodologia<sup>2</sup>

Fonte: elaboração dos autores

No caso acima,  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ,  $X_4$ ,  $X_5$  e  $X_6$ , são variáveis observadas no mundo real que serão resumidas em dois fatores: expertise e credibilidade. Para estimar a expertise ( $Z$ ) utiliza-se a antiguidade congressual ( $X_1$ ), experiência política ( $X_2$ ) e o *status* de *incumbent*

2. King (2001) adverte que “a common mistake is to view the observed variables as causing the factor. This is incorrect. The correct model has observable dependent variables as functions of the underlying and unobservable factors” (King, 2001, p. 682). Ou seja, por mais intuitivo que seja acreditar que as variáveis observadas causam o fator, a interpretação correta é justamente o oposto: o fator é um construto (dimensão) comum entre as variáveis. É nesse sentido que as setas estão posicionadas tendo o fator como referência em função das variáveis observadas.

( $X_3$ ). Para estimar a credibilidade ( $Z$ ) utiliza-se a antiguidade congressual ( $X_4$ ), a experiência partidária ( $X_5$ ) e a migração partidária ( $X_6$ ).

## Resultados

**Tabela 3 - Antiguidade congressual - 51ª (1999-2003)**

Cargo	Média	Desvio-padrão	Coefficiente de variação
Presidente	1,38	1,008	0,730
Líderes	2,00	1,732	0,866
Mesa Diretora	2,25	0,866	0,385
Câmara	1,27	1,378	1,085

Fonte: elaboração dos autores

A média de *antiguidade* dos parlamentares na 51ª legislatura foi 1,27 mandatos. Para os presidentes das comissões esse valor foi 1,38 e para os comandantes das bancadas de duas legislaturas. Como pode ser notado, o grupo mais experiente ocupou a mesa diretora, apresentando uma média de 2,25. Os dados sugerem que os postos de comando da Câmara são controlados por parlamentares mais experientes do que a média geral. No quesito heterogeneidade, via coeficiente de variação, é possível identificar dois grupos. De um lado, o plenário (1,085), de outro, a mesa diretora (0,385). Em termos substantivos, os integrantes da mesa diretora formam um grupo mais semelhante no que diz respeito à distribuição da antiguidade. No plenário observa-se exatamente o oposto: maior heterogeneidade.

**Tabela 4 - Experiência Política - 51ª (1999-2003)**

Cargo	N	%
Presidentes	20	60,60
Líderes	24	60,00
Mesa Diretora	8	61,50
Câmara	293	57,10

Fonte: elaboração dos autores

No que diz respeito à *experiência política* em outras arenas eleitorais, dos 513 parlamentares na Câmara dos Deputados 57,10% já exerceram cargos em outras arenas. Novamente os integrantes da mesa diretora aparecem como o grupo mais experiente (61,50%),

seguido de perto pelos presidentes das comissões (60,60%). Os líderes apresentaram o perfil mais profissionalizado do que a Câmara em geral, já que 60% deles já exerceram cargos eletivos em outras arenas decisórias. Mais uma vez ganha força o argumento de que os postos de comando no interior da Câmara são ocupados por deputados que, em média, são mais experientes.

**Tabela 5 - Status do candidato – Incumbent (em 1999)**

<b>Cargo</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Presidentes	25	75,80
Líderes	29	72,50
Mesa Diretora	12	92,30
Câmara	290	56,50

Fonte: elaboração dos autores

De acordo com os dados, 56,50% dos congressistas já possuíam uma sala em Brasília. Ao se considerar os líderes, nota-se que cerca de três em cada quatro comandantes de bancada também eram *incumbents* (72,50%). Entre os presidentes das comissões, 75,80% detinham um cargo prévio e 92,30% dos integrantes da mesa diretora já se encontravam na capital federal.

**Tabela 6 - Antiguidade Partidária**

<b>Cargo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio-padrão</b>	<b>Coefficiente de variação</b>
Presidentes	9,61	7,641	0,795
Líderes	13,10	6,874	0,525
Mesa Diretora	11,75	7,629	0,649
Câmara	10,09	7,759	0,769

Fonte: elaboração dos autores

No que diz respeito à *antiguidade partidária* a distribuição é a seguinte: presidentes das comissões (9,61), Câmara (10,09), mesa diretora (11,75) e líderes (13,10). À primeira vista, esses dados sugerem que critérios partidários, ainda que de forma menos robusta, parecem importar também na alocação dos membros em postos de comando. No quesito heterogeneidade, via coeficiente de variação, o grupo mais semelhante é composto pelos líderes (0,525) enquanto a categoria presidentes é o agrupamento mais heterogêneo (0,795).

**Tabela 7 - Cargo no Partido**

<b>Cargo</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Presidentes	20	60,60
Líderes	29	72,50
Mesa Diretora	6	50,00
Câmara	202	43,20

Fonte: elaboração dos autores

Outra maneira de capturar a credibilidade dos parlamentares é analisar o seu grau de comprometimento com os seus partidos. Foi utilizada a ocupação de cargo na legenda como *proxy* de envolvimento partidário. Como pode ser notado, 43,20% dos congressistas já exerceram postos em seus partidos. Esse percentual é de 50% para os integrantes da mesa diretora. Para os líderes e os presidentes esses percentuais são de 72,50% e 60,60%, respectivamente. Ou seja, os dados sugerem que os deputados que exercem postos de comando apresentam, comparativamente, um maior grau de envolvimento com seus partidos.

**Tabela 8 - Migração Partidária**

<b>Cargo</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Presidentes	10	31,20
Líderes	4	10,00
Mesa Diretora	4	33,30
Câmara	158	32,00

Fonte: elaboração dos autores

Canonicamente, um *proxy* do grau de enraizamento dos parlamentares em seus partidos é a migração (Ames, 2003; Mainwaring, 2001; Santos, 2001). Por isso, decidimos analisar o percentual de migrantes por cargo de destaque. Como pode ser notado, o grupo que menos migra é composto pelos líderes, na medida em que apenas 10% deles mudaram de partido. Para os integrantes da mesa diretora esse percentual foi de 33,30%, sendo 31,20% para os presidentes das comissões. Na Câmara esse valor foi de 32%. A tabela que segue sintetiza os dados apresentados até aqui.

**Tabela 9** - Síntese das variáveis

<b>Cargo</b>	<b>Ac</b>	<b>Exp (%)</b>	<b>Cond (%)</b>	<b>Ap</b>	<b>Cargo</b>	<b>Mig (%)</b>
Presidentes	1,38	60,60	75,80	9,61	60,60	31,20
Líderes	2,00	60,00	72,50	13,10	72,50	10,00
Mesa Diretora	2,25	61,50	92,30	11,75	50,00	33,30
Câmara dos Deputados	1,27	57,10	56,50	10,09	43,20	32,00

Fonte: elaboração dos autores

De acordo com os resultados, em duas observações os dados se comportaram de forma diferente do esperado teoricamente. No geral, todavia, esses resultados sugerem que critérios profissionais (expertise) e partidários (credibilidade) parecem diferenciar comandantes e comandados no interior da Câmara. A tabela seguinte apresenta o teste de hipótese<sup>3</sup>.

**Tabela 10** - Modelo logístico (cargos de destaque)<sup>4</sup>

	<b>B</b>	<b>S.E</b>	<b>Wald</b>	<b>df</b>	<b>Sig</b>	<b>Exp (b)</b>
Expertise	0,444	0,134	10,934	1	0,001	1,559
Credibilidade	0,417	0,142	8,687	1	0,003	1,518
constant	-1,751	0,143	149,986	1	0,000	0,174

Fonte: elaboração dos autores

Como esperado, tanto a expertise (1,559) quanto a credibilidade (1,518) são fatores importantes para explicar a ocupação de cargos de destaque no interior da Câmara dos Deputados. Em particular, ao se elevar a expertise em um desvio padrão espera-se, em média, um aumento de 55,90% ( $1,559 - 1 * 100$ ) na probabilidade de um parlamentar ocupar um posto de comando, mantendo a credibilidade constante. Similarmente, ao se elevar a credibilidade em um desvio

- Como este trabalho utiliza dados populacionais, não faz sentido analisar a significância estatística das estimações, sendo o mais importante a direção e o tamanho dos efeitos. Para uma discussão sobre o assunto ver Blalock (1967), Carver (1978, 1993), Daniel (1998), McLean e Ernest (1998) e Sawilowsky (2003).
- As dimensões (expertise e credibilidade) foram extraídas a partir de uma análise de componentes principais. Para a expertise, o valor da estatística *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) foi de 0,516 e do *Bartlett's test of sphericity* (BTS) de 216,764, gl 3,  $p < 0,000$ . O valor da estatística *Alpha de Cronbach* foi de 0,305. Para a credibilidade a KMO foi de 0,647, BTS de 442,080, gl 3,  $p < 0,000$ . O valor da estatística *Alpha de Cronbach* foi de 0,200.

padrão, espera-se, em média, um incremento de 51,80% ( $1,518 - 1 * 100$ ) na probabilidade de um deputado ocupar um cargo de destaque. Como os coeficientes estimados não podem ser diretamente comparados no sentido de identificar que dimensão exerce o maior efeito sobre a variável dependente, optamos por reportar os coeficientes padronizados da função discriminante: expertise (0,753) e credibilidade (0,658)<sup>5</sup>. Ou seja, a dimensão da expertise parece ser ligeiramente mais importante do que a credibilidade na hora de discriminar os grupos (deputados que não ocuparam cargos de destaque *versus* aqueles que o fizeram).

Depois de testar a eficiência da expertise e da credibilidade como estimadores da ocupação de cargos de destaque, optamos por desagregar o nível de análise no sentido de auferir em que medida essas duas dimensões discriminam comandantes e comandados nos diferentes cargos. Para tanto, foram estimados um modelo para cada cargo (presidentes das comissões, líderes partidários e integrantes da mesa diretora). As próximas tabelas ilustram esses dados.

**Tabela II - Modelo logístico (presidentes das comissões)**

	<b>B</b>	<b>S.E</b>	<b>Wald</b>	<b>df</b>	<b>Sig</b>	<b>Exp (b)</b>
Expertise	0,230	0,189	1,491	1	0,222	1,259
Credibilidade	0,053	0,193	0,076	1	0,783	1,055
constant	-2,637	0,194	185,015	1	0,000	0,072

Fonte: elaboração dos autores

Tanto a expertise (1,259) quanto a credibilidade (1,055) influenciam positivamente a probabilidade de ocupar a presidência das

5. A interpretação do coeficiente padronizado da função discriminante é o mesmo do coeficiente padronizado de um modelo de regressão: quanto maior o valor do coeficiente, maior é a contribuição da variável para discriminar os grupos analisados. *“It is important, however, to be well aware of the major differences between standardized measures, such as correlation and path coefficients, and unstandardized regression coefficients. The former (correlation and path coefficients) seem most appropriate for describing relationships in particular populations; the latter (unstandardized regression coefficients) for comparing populations or stating general laws”* (Blalock, 1967, p. 133). Para uma introdução à análise discriminante, ver Klecka (1980). Para uma abordagem mais avançada, ver Tabachnick e Fidell (2007). Para um tutorial na internet, ver <http://www.statsoft.com/TEXTBOOK/stdiscan.htm>.

comissões. Em especial, a elevação de um desvio padrão na expertise aumenta, em média, em 25,90% ( $1,259 - 1 * 100$ ) a probabilidade de se tornar presidente, mantendo a credibilidade constante. De forma similar, a elevação de uma unidade na credibilidade cresce 5,50% ( $1,055 - 1 * 100$ ) a probabilidade de chefiar as bancadas, controlando pela expertise. Para os presidentes das comissões, os coeficientes padronizados da função discriminante sugerem o seguinte cenário: expertise (0,976) e credibilidade (0,228). Esses resultados sugerem que a experiência na máquina parece ajudar mais o deputado do que o seu engajamento partidário na hora de presidir uma comissão.

**Tabela 12 - Modelo logístico (Líderes)**

	<b>B</b>	<b>S.E</b>	<b>Wald</b>	<b>df</b>	<b>Sig</b>	<b>Exp (b)</b>
Expertise	0,506	0,176	8,301	1	0,004	1,659
Credibilidade	0,760	0,208	13,332	1	0,000	2,138
constant	-2,644	0,218	147,029	1	0,000	0,071

Fonte: elaboração dos autores

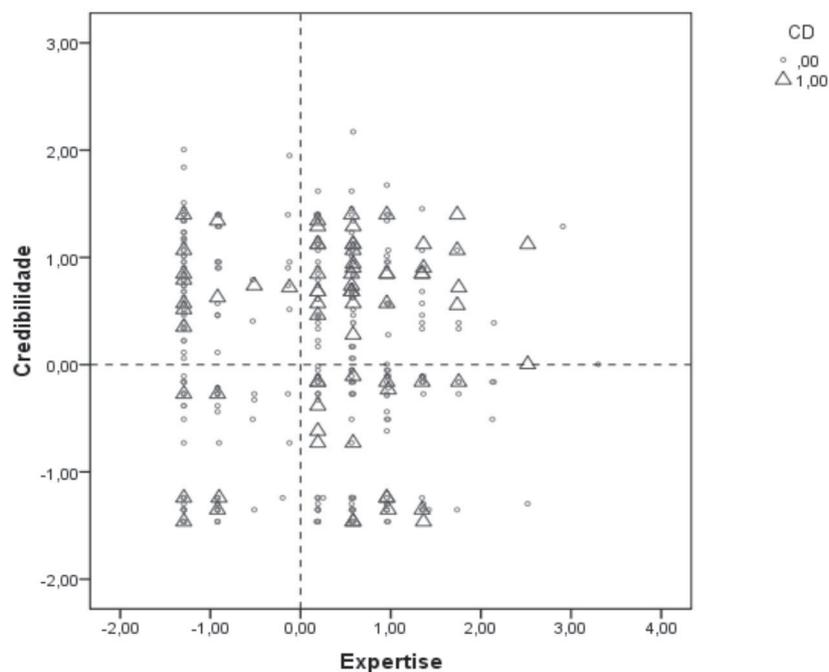
Como pode ser observado, tanto a expertise (1,659) quanto a credibilidade (2,138) influenciam positivamente a probabilidade de ocupar a liderança dos partidos. Em especial, a elevação de um desvio padrão na expertise aumenta, em média, em 65,90% ( $1,659 - 1 * 100$ ) a probabilidade de se tornar líder, mantendo a credibilidade constante. De forma similar, a elevação de um desvio padrão na credibilidade faz crescer em 113,80% ( $2,138 - 1 * 100$ ) a probabilidade de chefiar as bancadas, controlando pela expertise. Para os líderes, os coeficientes padronizados da função discriminante foram de: expertise (0,607) e credibilidade (0,804). Ou seja, estratégias não partidárias podem gerar diferentes benefícios para os deputados, no entanto, a liderança de suas legendas não é uma delas. O próximo modelo replica esses testes para os integrantes da mesa diretora.

**Tabela 13 - Modelo logístico (mesa diretora)**

	<b>B</b>	<b>S.E</b>	<b>Wald</b>	<b>df</b>	<b>Sig</b>	<b>Exp (b)</b>
Expertise	0,786	0,332	5,598	1	0,018	2,195
Credibilidade	0,171	0,346	0,246	1	0,620	1,187
constant	-4,073	0,409	99,073	1	0,000	0,017

Fonte: elaboração dos autores

Novamente o efeito encontrado foi o teoricamente esperado (positivo em ambos os casos). Observa-se que a cada elevação de um desvio padrão na expertise, eleva-se, em média, em 119,5% a probabilidade de ocupar um cargo na mesa diretora ( $2,195 - 1 * 100$ ). No quesito credibilidade, o aumento de um desvio padrão produz um incremento médio de 18,7% na probabilidade do parlamentar participar desse grupo ( $1,187 - 1 * 100$ ). Para a mesa diretora os coeficientes padronizados da função discriminante apontam para o seguinte cenário: expertise (0,977) e credibilidade (0,205). Ou seja, para integrar a mesa diretora parece ser mais relevante conhecer as peças e engrenagens da máquina congressual do que o envolvimento partidário. O gráfico 1 ilustra o funcionamento do modelo.



**Gráfico 1.**

As linhas pontilhadas sinalizam a média de cada dimensão ( $Z$ ), no caso, zero, já que essas medidas são padronizadas. Os triângulos representam os parlamentares que ocuparam ao menos um cargo de destaque no período analisado. Contrariamente, os círculos

representam os deputados que não ocuparam nenhum posto de comando. O importante a ser destacado é a maior concentração dos triângulos no quadrante superior-direito (ambas as dimensões acima da média). Já os círculos apresentam uma distribuição claramente mais homogênea em torno dos quatro quadrantes. Em síntese, seja de maneira agregada (analisando os cargos de destaque), seja de forma desagregada (analisando os cargos separadamente), os dados sugerem que a expertise e a credibilidade são fatores importantes para explicar quem controla os cargos de comando no interior da Câmara dos Deputados. Dito de outra forma, os dados sugerem que a ocupação desses cargos não é aleatória. Pelo contrário, critérios baseados na experiência e no envolvimento partidário dos parlamentares importam para explicar quem manda e quem obedece dentro da Câmara.

### **Conclusão**

De acordo com King, Keohane e Verba (1994), “*we should design theories so that they can be shown to be wrong as easily and quickly as possible*” (King, Keohane e Verba, 1994:100). Seguindo essa orientação, este trabalho tentou responder a seguinte questão: quem controla o legislativo? Como variáveis explicativas, sugerimos duas dimensões: expertise e credibilidade. Ou seja, apostamos na existência de um processo de seleção que favorece os deputados que têm maior conhecimento da máquina legislativa e/ou sinalizam maior compromisso com metas partidárias.

Os resultados apresentados sugerem que os parlamentares que ocuparam cargos de destaque durante a 51ª legislatura (1999-2003) reuniam maior grau de especialização e/ou um maior engajamento partidário. No entanto, essa tendência variou entre os cargos; para alguns a importância da especialização é significativamente maior. Por exemplo, para os cargos da mesa diretora e para as comissões, conta mais o conhecimento da máquina parlamentar; quanto aos líderes, a exigência parece ser mais equilibrada, ainda que a credibilidade apareça com maior intensidade. Uma forma de entender essa diferença é observando a composição dos mandantes, tanto no caso da mesa diretora quanto das comissões, os mandantes são multipartidários. Isso dificulta a maximização do critério de credibilidade.

Seja como for, em todos os cargos analisados observou-se que o melhor desempenho em qualquer das duas dimensões aumenta a probabilidade de o parlamentar ocupar um cargo de destaque no interior da Câmara. É evidente que para melhor compreender os mecanismos que conectam variáveis independentes e dependentes, faz-se necessário que outras pesquisas detalhem o processo seletivo de cada posto, controlando pelas diferentes prerrogativas conservadas por cada cargo. No entanto, acreditamos que chamar a atenção para os postos de comando é um passo importante para melhor compreender os microfundamentos do comportamento parlamentar.

### Referências

- ABRAMSON, P. R.; ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. (1987). Progressive Ambition among United States Senators. *Journal of Politics*, v. 49, pp. 3-35.
- ALDRICH, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- AMES, B. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2001). A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n. 2.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Unesp.
- ARNOLD, D. (1990). *The Logic of Congressional action*. New Haven: Yale University Press.
- BAWN, K. (1998). Congressional Party Leadership: Utilitarian versus Majoritarian Incentives. *Legislative Studies Quarterly*, v. 23, n. 2, pp. 219-243.
- BENDOR, J. et al. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review Political*.
- BLALOCK, H. M. (1967). Causal inferences, closed populations, and measures of association. *American Political Science Review*, v. 61, pp. 130-136.
- BRACE, P. (1984). Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach. *Journal of Politics*, v. 46, n. 2, pp. 556-571.
- CALVERT, R. L. (1992). Leadership and its Basis in Problems of Social Coordination. *International Political Science Review*, v. 13, n. 1, pp. 1-24.
- CANON, D. T. (1989). The Institutionalization of Leadership in the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 14, n. 3, pp. 415-443.
- CAREY, J. M. (2007). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1, pp. 92-107.
- CARVER, R. P. (1978). The case against statistical significance testing. *Harvard Educational Review*, v. 48, pp. 378-399.
- \_\_\_\_\_ (1993). The case against statistical significance testing, revisited. *Journal of Experimental Education*, v. 61, pp. 287-292.
- CLAUSEN, A. R.; WILCOX, C. (1987). Policy Partisanship in Legislative Leadership Recruitment and Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 2, pp. 243-263.

- COHEN, L. (1980). Politics as an Avocation: Legislative Professionalization and Participation in Yugoslavia. *Legislative Studies Quarterly*, v. 5, pp.175-209.
- COPELAND, G. W. (1989). Choosing to Run: Why House Members Seek Election to the Senate. *Legislative Studies Quarterly*, v. 14.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- DANIEL, L. (1998). Statistical Significance Testing: A Historical Overview of Misuse and Misinterpretation with Implications for the Editorial Policies of Educational Journals. *Research in the Schools*, v. 5, n. 2, pp. 23-32.
- DESPOSATO, S. W. (2006). Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, pp. 62-80.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- FENNO, R. (1996). *Senators on the Campaign Trail: The Politics of Representation*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FLEISCHER, D. (1984). Do Antigo ao Novo Pluripartidarismo: Partidos e Sistemas Partidário no Congresso Nacional (1945-1984), Brasília: Câmara dos Deputados.
- FLEISCHER, D. (org.). (1981). *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília: Editora da UnB.
- HAIR Jr., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. (2005). *Análise Multivariada de Dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman.
- HEBERLIG, E. et al. (2006). The Price of Leadership: Campaign Money and the polarization of Congressional Parties. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, pp. 992-1005.
- HIBBING, J. R. (1993). The Career Paths of Members of Congress. In: WILLIAMS, S.; LASCHER Jr., E. L. (orgs.). *Ambition and Beyond*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- HINCKLEY, B. (1970). Congressional Leadership Selection and Support: A Comparative Analysis. *The Journal of Politics*, v. 32, n. 2, pp. 268-287.
- JESSEN, M. C.; MECKLING, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, pp. 305-360.
- KEPRT, A. (2004). Using Blind search and Formal concepts for binary factor analysis. Disponível em: <http://ftp1.de.freebsd.org/Publications/CEUR-WS/Vol-98/paper12.pdf>.
- KIEWEIT, D. R.; MCCUBBINS, M. D. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- KING, G. (2001). *How not to lie with statistics: avoiding common mistakes in quantitative political science*. Disponível em: <http://gking.harvard.edu/#>
- KLECKA, W. R. (1980). *Discriminant Analysis*. Beverly Hills: Sage University Paper series on quantitative applications in the social sciences.

- KREHBIEL, K. (1992). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- KRITZER, H. M. (1978). Analyzing contingency tables by weighted least squares: An alternative to the Goodman approach. *Political Methodology*, v. 5, n. 4, pp. 277-326.
- KRITZER, H. M. (1978). The workshop: An introduction to multivariate contingency table analysis. *American Journal of Political Science*, v. 22, pp. 187-226.
- LOOMIS, B. A. (1984). Congressional Careers and Party Leadership in the Contemporary House of Representatives. *American Journal of Political Science*, v. 28, pp. 180-220.
- \_\_\_\_\_. (1988). *The New American Politician*. New York: Basic Books.
- LEOPOLDI, M. A. P. (1973). Carreira Política e Mobilidade Social: O Legislativo Como Meio de Ascensão Social. *Revista de Ciência Política*, v. 7, pp. 83-95.
- MAINWARING, S. P. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Trad. Vera Pereira. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV.
- MCLEAN, J. e ERNEST, J. (1998). The Role of Statistical Significance Testing In Educational Research. *Research in the Schools*, v. 5, n. 2, 15-22.
- MELO, C. R. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- MELO, M. A. (1996). Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Servidor Público*, v. 120, n. 1, p. 67-79.
- MERSHON, C.; HELLER, W. B. (2004). Theoretical and Empirical Models of Party Switching. Memo preparado para o Dublin Meeting of the Research Work Group on Legislative Party Switching, Trinity College, 4-8 July 2004.
- MONCRIEF, G. F. (1999). Recruitment and Retention in U.S. Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 2, pp. 173-208.
- MONCRIEF, G.; THOMPSON, J. A. (1992). *Changing Patterns in State Legislative Careers*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MULLER, G. (2005). Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *Dados*, v. 48, n. 1, pp. 371-394.
- NUNES, E. de O. (1978). Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil. *Dados*, pp. 1753-78.
- OPELLO, W. C., Jr. (1986). Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative. *Legislative Studies Quarterly*, v. 11, pp. 291-320.
- PALERMO, V. (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre as Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, v. 43, n. 3.
- PATTERSON, S. C. (1963). Legislative Leadership and Political Ideology. *The Public Opinion Quarterly*, v. 27, n. 3, pp. 399-410.
- PEABODY, R. L. (1976). *Leadership in Congress: Stability, succession, and change*. Boston: Little Brown.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, pp. 265-301.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. (2001). O que é que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2.

- POLSBY, N. et al. (1969). The Growth Seniority System in the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, pp. 787-807.
- POLSBY, N. W. (1975). Legislatures. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (orgs.). *Handbook of Political Science*, volume V. Reading: Addison-Wesley.
- POLSBY, N. (1968). The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n.1, pp. 47-60.
- POSNER, B. D.; RHODES, C. M. (1997). Pre-Leadership Signaling in the U. S. House. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 3, pp. 351-368.
- PERISSINOTO, R. M. ; MIRÍADE, A. (2008). Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para Deputado Federal em 2006. *Dados*, v. 52, n. 2.
- RENNÓ, L.; BOTERO, F. (2007). Career Choice and Legislative Reelection Evidence from Brazil and Colombia. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 1, pp. 102-124.
- SANTOS, A. M. dos. (1997). Nas Fronteiras do Campo Político: Raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, pp. 87-101.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, n. 4, pp. 693-735.
- SANTOS, F.; RENNO, L. (2004). The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. *Legislative Studies*, v. 10, n. 1, pp. 50-70.
- SANTOS, F. (2001). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- SAWILOWSKY, S. (2003). Deconstructing Arguments From The Case Against Hypothesis Testing. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, v. 2, n. 2, pp. 467-474.
- SHUGART, M.; CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMON, L. (1987). The Climb to Leadership: Career Paths and Personal Choices. *The Journal of State Government*, v. 60, p. 245-251.
- SINCLAIR, B. (1999). Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 3, pp. 421-449.
- SQUIRE, P. (1992). The theory of legislative institutionalization and the California assembly. *The Journal of Politics*, v. 54, n. 4, pp. 1026-1054.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. (2007). *Using multivariate analysis*. 5. ed. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- TRUMAN, D. B. (1959). *The Congressional Party: A Case Study*. New York: John Wiley & Sons.
- VERMUNT, J.; MADIDSON, J. (2009). Factor Analysis with Categorical Indicators: A Comparison Between Traditional and Latent Class Approaches. Disponível em: <http://www.statisticalinnovations.com/articles/vanderark2004.pdf>
- WILSON, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Book.

## Anexos

### Expertise - Communalities

Variável	Initial	extraction
Antiguidade congressual	1	0,768
Status de <i>incumbent</i>	1	0,770
Experiência política	1	0,089

Método de extração: Análise de componentes principais

### Total Variance Explained

Component	Initial eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% da variância	% acumulado	Total	% da variância	% acumulado
1	1,627	54,245	53,963	1,627	54,245	54,245
2	0,964	32,120	86,365			
3	0,409	13,635	100,0			

### Component Matrix<sup>6</sup>

Variável	Component
Antiguidade congressual	0,876
Status de <i>incumbent</i>	0,878
Experiência política	-0,299

### Credibilidade - Communalities

Variável	Initial	extraction
Antiguidade partidária	1	0,806
Experiência partidária	1	0,586
Migração partidária	1	0,711

6. A inadequação da variável *experiência política* para a extração do fator pode ser parcialmente explicada pelo seu baixo grau de especificação. Por exemplo, além de ser uma *dummy*, ela concede o mesmo peso para o cargo de Vereador em Carnaubeira da Penha (PE) e para Governador da cidade de São Paulo. No entanto, para que ela possa ser rejeitada com maior segurança é necessário melhorar a sua qualidade e submetê-la a novos testes. Os autores desse *paper* estão estudando uma forma de elevar o nível de especificação da referida variável. Contribuições são bem vindas.

*Método de extração: Análise de componentes principais***Total Variance Explained**

<b>Component</b>	<b>Initial eigenvalues</b>			<b>Extraction Sums of Squared Loadings</b>		
	<b>Total</b>	<b>% da variância</b>	<b>% acumulado</b>	<b>Total</b>	<b>% da variância</b>	<b>% acumulado</b>
1	2,103	70,109	70,109	2,103	70,109	70,109
2	0,597	19,910	90,019			
3	0,299	9,981	100,0			

**Component Matrix**

<b>Variável</b>	<b>Component</b>
Antiguidade congressional	0,898
Status de <i>incumbent</i>	0,766
Experiência política	0,843

**Standardized canonical discriminant function coefficients**

<b>Cargos de destaque</b>	<b>Function</b>
	1
Expertise	0,753
Credibilidade	0,658

**Standardized canonical discriminant function coefficients**

<b>Presidentes</b>	<b>Function</b>
	1
Expertise	0,974
Credibilidade	0,220

**Standardized canonical discriminant function coefficients**

<b>Líderes</b>	<b>Function</b>
	1
Expertise	0,607
Credibilidade	0,804

**Standardized canonical discriminant function coefficients**

<b>Mesa diretora</b>	<b>Function</b>
	1
Expertise	0,977
Credibilidade	0,205

## **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.

