

ISSN 1414-7866

v. 1 n. 2 2012

A cota eleitoral de gênero:
política pública ou engenharia
eleitoral?

Bruno Bolognesi

Instituições e accountability na
teoria democrática
contemporânea: considerações
sobre qualidade e eficácia
democrática.

Diego de Freitas Rodrigues

Grupos de interesse,
preferências dos parlamentares
e pressão midiática:

um modelo formal para o
legislativo sob a influência de
grupos de interesse e da mídia

*Rodolpho Talaisys Bernabel e
Umberto Guarnier Mignozzetti*

Expulsão do partido por ato de
infidelidade e perda do
mandato

Clèmerson Merlin Clève

Instrumentos de democracia
direta na América Latina: uma
breve incursão no direito
comparado

*Eduardo Borges Araújo, João
Marcos Silva Fernandes e Thayse
Fedalto*

O controle jurisdicional do
processo político no Brasil

Oswaldo Canela Junior

Paraná Eleitoral v. 1 n. 2 2012

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral
e ciência política

Este é o volume 1, número 2 da
nova **Paraná Eleitoral: revista
brasileira de direito eleitoral e
ciência política**, editada pelo
Tribunal Regional Eleitoral do
Paraná em parceria com o Nú-
cleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira da Universi-
dade Federal do Paraná.

Reformas institucionais e cons-
titucionais, teoria e organização
dos partidos políticos, demogra-
fia eleitoral, campanhas políti-
cas, sistemas de votação, discus-
sões jurídicas referentes à legis-
lação eleitoral, direito político
comparado, eleições legislati-
vas e sociografia de elites políti-
cas são alguns dos temas que a
nova **Paraná Eleitoral** pretende
tratar, além de outros assuntos
vinculados à temática e próprios
tanto do direito eleitoral como
da ciência política.

Aproximar cientistas políticos e
juristas em torno de questão
eleitoral é uma maneira de esti-
mular um debate positivo e críti-
co em benefício das instituições
representativas e da cidadania.



ISSN 1414-7866

tre-pr nusp/ufpr

v. 1 n. 2 2012

Editorial

Este é o volume I, número 1 de **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP) da UFPR.

Criada em agosto de 1955, registrada em 1957 sob nº 259 no Livro “B-1” de Registro de Jornais e Revistas do Cartório de 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Curitiba, com o objetivo de difundir e informar a comunidade jurídica eleitoral acerca da matéria, a revista **Paraná Eleitoral** teve suspensa suas atividades no período do regime ditatorial-militar. A publicação foi reativada através da Resolução 64 em 1983 e a partir de julho de 1986 foram lançadas algumas edições esparsas em formato de boletins e em jornal impresso. Em 1987 a revista passou a ter novo formato, 30 cm x 21,5 cm, e maior regularidade. A partir de 1994 passou ao formato de 23 cm x 16 cm, que permanece até hoje, e foi editada pontualmente até seu último número, 74, de dezembro de 2010. Todos os artigos publicados a partir de 1994 passaram a estar disponíveis também eletronicamente no site de internet da revista: www.paranaeleitoral.gov.br.

Até então o objetivo fundamental da revista era a divulgação da jurisprudência das cortes eleitorais, legislação eleitoral, bem como a publicação de artigos das áreas de direito político, com foco em particular no direito eleitoral.

Em junho de 2012 a revista volta a ser publicada, agora com um perfil mais acadêmico e um novo conselho editorial. O seu título também foi modificado e ajustado ao novo projeto: **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**.

A nova proposta do periódico é estabelecer um contato efetivo entre as duas áreas, trazendo à luz a contribuição de cientistas políticos e juristas a fim de enfrentar as questões da atualidade brasileira 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 a nova **Paraná Eleitoral** pretende tratar, além de outros assuntos vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

Paraná Eleitoral vem, com seu novo viés acadêmico, se alinhar aos projetos das Escolas Judiciárias que estão sendo concebidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Conselho Nacional de Justiça, cuja meta é formar um quadro de servidores e magistrados nacionais de alto nível a fim de lidar com os entraves e as dificuldades da estrutura político-eleitoral e partidária, buscando o aperfeiçoamento e a evolução da democracia brasileira.

Aproximar cientistas políticos e juristas em torno de uma questão central – a eleitoral – pretende enfim proporcionar, neste espaço, um debate positivo e crítico em benefício das instituições representativas e da cidadania.

Fernando José dos Santos
Adriano Codato

Sumário

| | | |
|---|-----|--|
| A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? | 113 | <i>Bruno Bolognesi</i> |
| Instituições e <i>accountability</i> na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática. | 131 | <i>Diego de Freitas Rodrigues</i> |
| Grupos de interesse, preferências dos parlamentares e pressão midiática: um modelo formal para o Legislativo sob a influência de grupos de interesse e da mídia | 147 | <i>Rodolpho Talaisys Bernabel e Umberto Guarnier Mignozzetti</i> |
| Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato | 161 | <i>Clèmerson Merlin Clève</i> |
| Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado | 171 | <i>Eduardo Borges Araújo, João Marcos Silva Fernandes e Thayse Fedalto</i> |
| O controle jurisdicional do processo político no Brasil | 183 | <i>Oswaldo Canela Junior</i> |
| Normas para publicação | 195 | |

A cota eleitoral de gênero:

política pública ou engenharia eleitoral?

Bruno Bolognesi

Resumo

O objetivo deste trabalho é descrever a evolução da participação feminina antes e depois da adoção das cotas de gênero nos partidos políticos em 1998 para as eleições legislativas. Em seguida, mostramos de que modo os partidos políticos manejam o instituto das cotas e por que seu uso é diferente em diferentes legendas partidárias. A conclusão é que os partidos políticos têm autonomia para lidar de forma particularista com uma política pública universalista.

Palavras-chave: cotas de gênero; partidos políticos; recrutamento político; políticas públicas; mulheres.

Abstract

The purpose of this article is describe the women participation evolution before and after the emerge of gender quotas in the political parties in the 1998's legislative elections. Following up, we present the way the political parties handle the quota's institute and the reason for so different manners of doing it in a diversity of party labels. The conclusion points out that the political parties has autonomy to handle in a particular way an universalist public policy.

Keywords: gender quotas; political parties; political recruitment; public policies; women.

Artigo recebido em 22 de fevereiro de 2012; aceito para publicação em 20 de junho de 2012.

Introdução¹

A partir da discussão recente que cerca dois aspectos do sistema político brasileiro – o institucionalismo e a participação política –, este texto pretende ser uma colaboração para compreender em que medida as cotas eleitorais de gênero podem ser entendidas como uma política pública redistributiva, ou seja, voltada para o incremento da participação de uma minoria, ou se as cotas são apenas mais um artifício do sistema político que em nada aumentam a participação feminina e apenas conserva o *modus operandi* da elite política.

Sobre o autor:

Bruno Bolognesi é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Do mesmo modo em que esta discussão parece abordar um novo tema, a participação feminina na política, abordaremos outro que também parece ser uma nova temática: os partidos políticos não somente como atores das políticas públicas (BID, 2008). Pretende-se mostrar que os partidos políticos também são elementos que sofrem impacto direto das políticas formuladas também por eles e, mais ainda, que tal impacto deve ser dosado de acordo com as colorações partidárias.

A primeira parte realiza uma discussão que tenta convergir entre temas supostamente não interligados: partidos políticos, políticas públicas e gênero. Mesmo considerando toda a parte da literatura que coloca as legendas partidárias como atores relevantes na temática de políticas públicas, poucas vezes verifica-se internamente como os partidos políticos estão sujeitos ao impacto das últimas². Sobre o terceiro ponto é preciso dizer que não se trata de uma escolha subjetiva ou política. Mesmo o autor acreditando que a inserção de minorias na seara política seja um tema de extrema importância, é preciso dizer que o objeto específico “mulheres” tem grande apelo por dois motivos. Primeiro devido à literatura feminista elaborada no Brasil e no mundo desde a década de 1960, parece-nos especialmente importante colaborar com esse debate. Segundo, pois as cotas de gênero são uma prática comum na vida política, especialmente na América Latina, onde os dados disponíveis ainda carecem de análise e debate.

A segunda parte deste texto explora quantitativamente a inserção das mulheres nos partidos políticos no momento prévio às cotas (1994) e tenta avaliar a estabilidade ou permanência desse incremento de participação após a conferência de Beijing, em 1995³. Os dados que apresentaremos tratam da candidatura feminina nos partidos políticos em diferentes pontos do espectro ideológico, sugerindo que este fator (a ideologia) possa servir como uma variável explicativa ou interveniente no processo de absorção de mulheres em seus quadros. Para isso será realizado um rápido comparativo entre eleitas e não eleitas. O intuito desta comparação é demonstrar que a política pública (cota de gênero) pode ser aplicada apenas *pro forma* e não de modo efetivo. Ou seja, não basta candidatar-se, mas as chances de eleição são um aspecto importante do ponto de vista do impacto e do sucesso de uma ação afirmativa tomada como política pública.

Em último lugar, nossas conclusões indicam que a candidatura é um passo menos importante, porém não desnecessário do incremento da participação feminina. Sugerimos ainda que existem diferenças importantes entre os partidos no momento de incentivar (distribuir recursos) para as campanhas de mulheres. E sugiro alguns pontos que devem ser tratados para poder-se responder acerca do impacto de uma ação afirmativa em uma arena tão consociável e pouco redistributiva quanto a política. Não se trata de traçar um modelo de pesquisa a ser seguido; mas, diante do desafio normativo de incremento à democracia, este texto tenta argumentar a importância de uma investigação profunda sobre o tema e suas possíveis relações com o sistema político, a cultura política, o progresso econômico e o processo de “empoderamento” e participação política de minorias.

As conclusões apontam também para o fato onde, implantadas cotas de gênero nas listas partidárias (ou nas coligações eleitorais) no Brasil, pouco alterou a composição social das elites políticas, bem como das candidaturas políticas. O

incremento de cotas aliado ao aumento na proporção das listas partidárias em relação à magnitude do distrito e não punição pelo descumprimento das cotas acaba por diluir a competitividade e manter a proporção de indivíduos do sexo masculino estável.

Políticas públicas, cotas de gênero e recrutamento político: afinando partidos e participação política

O achado de que as mulheres participam pouco da política – ou não tem seu espaço devidamente preenchido – não nos autoriza supor os motivos pelos quais elas deixam ou não de participar ou os motivos pelos quais são excluídas da arena decisória e eleitoral. Numa comparação pedestre, podemos supor que a ausência das mulheres na política é sintomática, visto a grande proporção das mesmas na População Economicamente Ativa (PEA) – 52,7% (SEADE, 2012) – enquanto que na Câmara Federal elas não chegam a ocupar 20% das cadeiras (TSE, 2010).

Dito isso, poderíamos analisar a inserção feminina a partir de diferentes pontos teóricos. A história do Brasil coloca um enorme peso na figura masculina e paternal, de modo que a mulher fosse automaticamente excluída da cena política. As condições estruturais do Brasil, como baixo desenvolvimento econômico, baixo nível educacional ou deficiente distribuição de renda poderiam explicar o não envolvimento das mulheres na política (ARAÚJO & ALVES, 2007). As teóricas do feminismo apontam para a estrutura extremamente ligada ao masculino em nossa sociedade, bem como a reprodução do ambiente social e familiar nas instâncias políticas. Por fim, os cientistas políticos dedicados ao estudo da formação de elites políticas remetem ao problema prático da condição da mulher no meio familiar e na jornada de trabalho, cabendo ao homem o espaço privilegiado da política (NORRIS & LOVENDUSKI, 1995).

É claro que todas essas correntes de pensamento dispõem de um aparato de dados que sugerem ir além da questão puramente de gênero. Mas existe um ponto de convergência que parece comum a todos os achados teóricos e empíricos: a política de cotas como política pública tem impacto positivo na participação e no recrutamento de mulheres na política⁴. A fim de cercar-nos de uma definição mais qualificada, opta-se por citar um trecho de um clássico da literatura sobre políticas públicas no Brasil que bem toca o ponto de equilíbrio entre ações afirmativas e políticas públicas:

[...] política pública é: “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007b, p. 68).

A citação acima deixa claro que uma ação afirmativa como a cota para mulheres nas candidaturas aos cargos eletivos pode ser tomada como uma política pública. Não se trata aqui de uma aproximação conceitual sugerida pelo autor, mas grande parte dos especialistas em políticas públicas no Brasil não hesitam em adiantar as políticas públicas dadas como ações afirmativas em situações e contextos específicos, seja beneficiando minorias, seja assegurando condições mínimas de exercício de direitos⁵.

Não parece adequado, portanto, deter-se ao debate menos teórico e mais conceitual sobre a veracidade de ações afirmativas como políticas públicas. Acredita-se que, baseando-se na literatura brasileira sobre o tema, pode-se tomar isso como um pressuposto dado, sem maiores perdas ou inseguranças.

Entendido que a política de cotas pode e deve ser abordada por tal prisma, o segundo passo é mostrar de que modo as cotas podem influenciar o sistema eleitoral e partidário brasileiro, tendo em vista os processos de recrutamento e seleção de candidatos e participação política.

A abordagem feminista sempre colocou as mulheres no Brasil como minoria em diversos setores. Na política, na família, no trabalho ou na sociedade, as mulheres representam ainda um bastião de exclusão aos postos de elite. Essa vertente teórica lembra-nos que a relação das mulheres com o Estado dá-se em diversas esferas, tais como: cidadãs, esposas dependentes do marido, mães, viúvas, mulheres sozinhas com chefia de família, trabalhadoras assalariadas, consumidoras etc. (DRAIBE, 2007). Porém, apenas os estudos mais recentes, datados da década de 1990 em diante, é que colocam a mulher em posição de relevância na cena política em si.

Não podemos negar, entretanto, que todos esses aspectos abordados possuem uma relação profunda com o exercício de uma carreira política ou de um envolvimento político participativo mais estreito⁶. Norris (1997) mostra que a variável *tempo* é um fator preponderante para dedicação à atividade política profissional. Ora, diante disso não nos parece difícil pensar que num país marcado pelo paternalismo e com rincões culturalmente predominado pelo machismo, a chamada “dupla jornada” possa ser um fator que impeça a participação feminina⁷.

Por outro lado, não podemos supor que a falta de participação feminina deve-se somente a esse ponto. Aspectos como a negação de recursos partidários, emancipação financeira ou flexibilidade na carreira também podem estar associados à baixa interação das mulheres com a política (PERISSINOTTO & BOLOGNESI, 2008). Essencialmente, o primeiro ponto será trabalhado na comparação entre as eleitas e não eleitas neste artigo. O segundo e terceiro pontos apenas apontam que os recursos financeiros são fator preponderante para o sucesso político. Tratando-se de um país com um sistema de lista aberta e candidaturas focadas no indivíduo e não no partido, esse recurso parece ainda mais relevante. Ponto esse que liga exatamente à flexibilidade na carreira profissional. Profissionais bem-sucedidos, profissionais liberais, funcionários públicos e professores, possuem grande mobilidade na carreira para dedicar-se à política. Somente no instante em que as mulheres estiverem ocupando tais postos (e não cargos) é que poderemos avaliar o impacto do gênero por si só nas eleições e profissionalização das carreiras políticas femininas⁸.

Justifica-se com mais um argumento a importância de encarar as cotas de gênero como política pública. Dada uma situação hipotética onde a permanência no cargo seja o objetivo final (casos de ambição estática), podemos pensar que a entrada de mulheres na política de forma voluntária e pouco incentivada é pouco provável. Segundo Htun e Power (2006) apenas com ações afirmativas é que podemos almejar uma ampliação importante no tangente à participação feminina e incremento da qualidade da democracia no Brasil.

Como dissemos antes, as chances que dispõem as mulheres para a inserção na elite política passam por diversas questões já abordadas pela literatura como questões de cunho cultural, desenvolvimento social, economia ou história. O foco aqui é tentarmos cunhar um olhar onde as práticas tendem a concretizar-se, no processo pelo qual todo indivíduo deve passar para adentrar no grupo eleito. Tal processo é o de seleção de candidatos, que está absolutamente ligado à questão das cotas de gênero. Mas isso não será discutido detidamente, já que aqui se trata de perceber o impacto das cotas e não entender o processo de entrada das mulheres na política. Fundamentalmente, o que nos interessa é saber as conseqüências das cotas no momento de recrutar candidatas e como a implementação destas modificou o jogo político no interior dos partidos.

A interação entre as cotas e os partidos políticos parece ser uma questão respondida pela implementação de cotas de gênero para eleições no Brasil. Ora, se os partidos políticos são legalmente monopolizadores das candidaturas, é de se esperar que a análise sobre a participação feminina e a política de cotas aborde tal instituição. Porém o que encontramos é que a literatura não trata de forma direta ou interveniente o papel destes na agência das cotas de gênero.

A maior parte dos estudos de políticas públicas ou estudos sobre política e gênero colocam a questão das cotas como um desafio para a participação política, ou ainda, um desafio para a ampliação da democracia no país. Álvares (2004) aborda a questão do recrutamento feminino em sua tese de doutorado de forma mais centrada e focada nos aspectos da teoria feminina e começa esboçar alguns passos no sentido de teorizar a relação das mulheres com os partidos políticos.

Porém, é somente em Miguel (2008) que encontramos resposta às perguntas mais específicas sobre o processo de participação política feminina. O autor analisa, entre outros fatores, os aspectos competitivos da candidata nas eleições de 2006. As conclusões apontam que não existe preconceito por parte do eleitorado em relação às candidaturas femininas. O eleitor que consegue enxergar a mulher em pé de igualdade competitiva e de *background* político em relação aos concorrentes do sexo oposto elege a candidata da mesma forma.

É importante notar o aspecto que noticia as questões sobre a competitividade política delas. Por mais que isso possa parecer absolutamente regido por campanhas eleitorais e personalismo político, o aspecto partidário sugere ter alguma influência sob os desempenhos eleitorais. Isso pode ser tido de dois modos: (i) tendo em vista o sistema eleitoral brasileiro, onde a competição intra-lista pode ser determinante no sucesso ou fracasso eleitoral e (ii) no tocante à distribuição de recursos nos partidos políticos, sejam materiais, sejam simbólicos⁹ (NICOLAU, 2004; PANEBIANCO, 2005).

O leitor poderia perguntar-se: mas onde as políticas públicas entram em debate com a competitividade partidária? Sob uma perspectiva de incremento da democracia e da igualdade de participação, a resposta está na análise que se faz do processo de implantação da política de cotas de gênero no Brasil. Assim, apresenta-se um breve histórico de como a teoria política poderia avaliar tal tema no país.

Durante a década de 1990, o mundo experimentou a conseqüência da uma geração de pós-feministas, que não manifestaram a mesma rebeldia apresentada

pelas mulheres nas décadas de 1960 e 1970. Essa nova geração de cidadãs é produto das conquistas dessa época¹⁰. Ou seja, faz parte para a nova geração de candidatas e eleitas uma nova ordem onde a mulher deve ter seu espaço garantido em todas as esferas sociais. Desse modo, a política de cotas no Brasil pareceu quase que natural e não conflitante durante a sua aprovação como lei.

Mesmo sendo aprovada com grande debate sobre a inclusão de minorias no Brasil, a Lei de cotas de 1995 (Lei n. 9 100/1995) estabelecia um percentil de 20% reservado para mulheres nas listas partidárias. Porém, ao mesmo tempo, os partidos puderam aumentar de 100 para 120% a proporção de candidatos em relação ao distrito. A chamada discriminação positiva ocorreu logo depois da IV Conferência Mundial da Mulher, na qual diversos países assinaram uma plataforma de cooperação para diminuição de desigualdades.

A lei de 1995 foi revista e debatida novamente para as eleições de 1998. Avaliado o impacto nas eleições municipais de 1994, os legisladores aumentaram a cota de participação de 20 para 30% e, ao mesmo tempo, elevaram a possibilidade de apresentação de 150% de candidaturas em relação ao distrito para os cargos proporcionais (Lei n. 9 540/1997).

Esta breve descrição dos fatos poderia ser dada da forma como está. O analista mais atendo tende a pensar que tais fatos não ocorreram de forma desinteressada. Ora, o porquê do sucessivo aumento na proporção de candidatos nas listas de partido é um ponto a ser discutido. Nas conclusões deste artigo, indica-se que o simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens.

As cotas eleitorais no Brasil não exigem a *obrigatoriedade* do preenchimento das mesmas. O espaço para a participação feminina é garantido por lei, mas não há mecanismo que obrigue os partidos políticos a preencher todo esse espaço. Htun e Power (2006) mostram que mesmo com a inserção renovada de mulheres no parlamento brasileiro, as lógicas que operam não estão ligadas às pressões de movimentos sociais ou de uma bancada feminina como ator na formulação de políticas públicas ou de legislação. Quando da entrada das mulheres na elite política, não é possível identificar um comportamento onde a variável sexo¹¹ possa ser considerada determinante ou co-determinante no processo de conduta e comportamento legislativo.

Ou seja, em geral, mesmo com o incremento da participação feminina, o comportamento na arena legislativa segue a ordem institucional da casa. Isso tem reflexos importantes sobre os partidos políticos. Como são estes que recrutam e formam os representantes e legisladores, a lógica partidária de preservação da instituição permanece em vista da lógica de inclusão das minorias. Isso pode ser evidenciado de forma muito explícita nos fatos que acima descrevemos, nos quais a ação afirmativa da política de cotas possui um caráter dúbio (ou ao menos cinzento) em sua prática. Os modelos de análise de políticas públicas calcados nos modelos de fazer essas políticas não são capazes de avaliar sem uma revisão ou complementaridade de conceitos e procedimentos.

Evidências empíricas sobre o efeito da política de cotas no Brasil: candidatas, eleitas e partidos políticos

A intenção deste ponto é mostrar de que forma podemos balizar a participação feminina no momento anterior às cotas (eleições federais e estaduais de 1994) e avaliar a estabilidade política das cotas de gênero em três momentos posteriores (eleições federais e estaduais de 1998, 2002 e 2006). Na segunda parte da análise faremos uma comparação entre candidatas e eleitas nas eleições de 2006. A escolha desse ano não é aleatória. Imaginamos que no ano de 2006, transcorridas três eleições com a política de cotas em funcionamento, a estabilidade dessa possa ser mensurada de um modo mais seguro do que em outros anos onde o tema possui ares de novidade.

Tabela 1. Distribuição candidatos, por sexo (1994)

| | <i>Frequência</i> | % |
|---------------|-------------------|------|
| Feminino | 873 | 7,2 |
| Masculino | 11 328 | 92,8 |
| Não informado | 6 | 0 |
| Total | 12 207 | 100 |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Como podemos ver na Tabela 1, a proporção de candidatas nas eleições de 1994 era absolutamente inexpressiva, não chegando ao patamar de 10%. Comparando esse dado com a proporção de mulheres e homens à época, o dado é ainda menos representativo, tendo em vista que as mulheres, num contexto social e político ideal, deveriam ocupar metade das vagas em jogo.

Tabela 2. Distribuição de candidatos, por sexo (1998)

| | <i>Frequência</i> | % |
|---------------|-------------------|------|
| Feminino | 1 862 | 12,5 |
| Masculino | 13 045 | 87,5 |
| Não informado | 1 | 0 |
| Total | 14 908 | 100 |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Observando a eleição de 1998 para deputados federais e estaduais podemos notar que as cotas de gênero parecem ter surtido algum efeito. O crescimento de 5% na proporção de mulheres pode ser interpretado como um efeito imediato

desta política pública. Por outro lado, não sabemos se isso se deve ao incentivo que os partidos oferecem às mulheres para candidatarem-se ou se consiste em um incremento disperso o socialmente amorfo, no qual as mulheres sentiram-se mais propensas e motivadas a candidatar-se.

Lembro que o ano de 1998 é um ano especial diante do contexto político brasileiro. A reeleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente representa para os setores mais progressistas da sociedade uma continuidade no *status quo*, onde as minorias e os movimentos sociais não tinham espaço no interior do governo e do Estado (cf. SALLUM, 1999). Por outro lado, a eleição de 2002 foi dada como uma eleição de intenso debate com a sociedade e de discussão ampla com os movimentos sociais. Isso se deveu, em grande parte, ao diálogo que o partido do presidente-eleito Lula tinha com os setores de base da sociedade. Entre eles as mulheres. Isso pode refletir o crescimento na casa de 7% (de 1994 para 2002) da inserção de mulheres como candidatas a deputada. A Tabela 3, a seguir, ilustra tal afirmação.

Tabela 3. Distribuição candidatos, por sexo (2002)

| | Frequência | % |
|---------------|------------|------|
| Feminino | 2 507 | 14,2 |
| Masculino | 15 103 | 85,7 |
| Não informado | 13 | 0,1 |
| Total | 17 623 | 100 |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Os dados acima sugerem não só um crescimento na interação entre política e mulheres, bem como um avanço na quantidade de candidatos disponíveis para a escolha eleitoral. Isso está associado ao aspecto contextual que abordei há pouco, assim como com o amadurecimento da democracia e do jogo político no Brasil. O fato de as novas gerações e novos eleitores apreenderem as normas básicas de campanha, horário eleitoral gratuito, local de votação, adquirirem familiaridade com o procedimento de votação etc.; são todos aspectos que tendem a institucionalizar a democracia e a participação política. No rescaldo disto a participação feminina parece ter encontrado frentes para avanço.

Tabela 4. Distribuição candidatos, por sexo (2006)

| | Frequência | % |
|-----------|------------|------|
| Masculino | 14 856 | 86,1 |
| Feminino | 2 390 | 13,9 |
| Total | 17 246 | 100 |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Já nas eleições de 2006, com um quadro de não renovação política, diante da reeleição do Presidente Lula, observamos que a queda na participação das mulheres não foi vertiginosa. Manteve-se o padrão de participação da última eleição e ao mesmo tempo o número absoluto de candidaturas registradas foi equivalente. Acredito que a proporção de mulheres inscritas mantendo-se estável não sugere ainda que essa participação tornou-se estagnada.

Ao longo das quatro tabelas acima apresentadas, podemos ver que o aumento da participação feminina na política segue um padrão ainda pouco representativo. Mesmo considerando a política de cotas como uma importante questão para o fomento democrático, não entendemos que conseqüências inesperadas não ocorreram. O que podemos sugerir nessa primeira análise é que os partidos têm utilizado a cota de gênero apenas *pro forma*, visto que os mesmos não chegam a cumprir a meta estabelecida legalmente de 30% de mulheres entre os candidatos.

Resta saber se mesmo com esse pequeno crescimento eleitoral as mulheres têm obtido sucesso nessa arena. A comparação entre eleitas e não eleitas e seu desempenho em relação aos homens mostra que a característica “ser mulher” parece não interferir nos processos de sucesso ou fracasso eleitoral.

Tabela 5. Distribuição de eleitos e não eleitos, por sexo (%)

| | Pleito eleitoral | | | | | | | |
|---------------|------------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | 1994 | | 1998 | | 2002 | | 2006 | |
| | Não eleitos | Eleitos | Não eleitos | Eleitos | Não eleitos | Eleitos | Não eleitos | Eleitos |
| Masculino | 93,89 | 93,76 | 88,84 | 94,35 | 88,55 | N.I. | 86,94 | 91,23 |
| Feminino | 6,07 | 6,24 | 11,16 | 5,65 | 11,40 | N.I. | 13,06 | 8,77 |
| Não informado | 0,04 | | | | 0,05 | N.I. | | |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

A Tabela 5 demonstra um comparativo entre eleitos e não eleitos durante o período que estamos tratando desagregados pela variável sexo. O que podemos notar é que a proporção de não eleitas cresce substancialmente de 1994 para 2006. No mínimo isso indica uma aproximação no sentido do crescimento da adesão política e do espaço político aberto às mulheres. Porém nada de novo parece surgir, visto que toda a literatura que aborda o tema da inserção de mulheres, seja por discriminação positiva, seja por força das estruturas, frisa constantemente a predominância quase que absoluta de indivíduos do sexo masculino.

Esse primeiro dado comparado mostra que a política de cotas tem tido um efeito pequeno sobre a participação delas. Araújo (2005) mostra que mesmo este aumento pouco significativo pode não ser um apelo direto à política de cotas, mas sim parte de uma tendência que se refere à composição dos parla-

mentos ocidentais. No mesmo sentido podemos achar outros dados como em Santos e Seabra (2009) onde a mesma tendência é verificada na Argentina. A mesma tendência se verifica também no Peru (MATOS, CYPRIANO & BRITO, 2007).

Segundo Htun e Power (2006), esse efeito não verificado da política de cotas dá-se justamente pelos efeitos *perversos* do sistema eleitoral brasileiro (individualismo, personalismo e relações de patronagem, causadas pela combinação de multipartidarismo, grandes magnitudes e lista aberta), bem como a falta de fiscalização e de cumprimento da lei de cotas pelos partidos políticos¹².

Analisando o papel dos partidos políticos frente à política de cotas não podemos afirmar que o não envolvimento das mulheres dê-se unicamente pela falta de envolvimento das mulheres nos partidos políticos. Segundo Álvares (2007), “os 27 partidos que concorreram às eleições de 2002 apresentaram um total de 11 101 881 filiados, sendo destes 43,5% de mulheres e 56,2% de homens”. Partindo desse dado o número de mulheres filiadas aos partidos políticos brasileiros atinge a marca de 4 773 809 filiadas. Aproximando esses dados com a parcela de homens filiados e homens na População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil, as mulheres contemplam quase que a proporção adequada como parte do *corpus* político. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2006 (IBGE, 2006), as mulheres são 43,6% da PEA. Isso mostra um dado equivalente em referência à massa de filiados políticos.

O motivo pelo qual encontramos essa defasagem justamente quando comparamos os dados entre filiadas e candidatas (o primeiro “degrau” para a vida política) é que no momento do salto entre cidadãs politicamente ativas e candidatas à deputada, as mulheres precisam cumprir requisitos importantes dentro e fora do partido. Segundo Norris (1997) os requisitos formais são quase sempre atingidos pelas mulheres. Entre eles, idade mínima para atividade política, filiação partidária e outros que variam de acordo com o país e o cargo almejado. Álvares (2007) mostra que também características importantes para a vida política são igualmente atingidas por elas. Boa parte das mulheres filiadas apresenta boa formação, bom nível educacional, boa comunicação e ligação com base política; atributos importantes para a profissionalização do desejoso em adentrar à elite partidária ou legislativa¹³. Ainda sim existe um aspecto da vida política que a situação das mulheres no país hoje não permite sua dedicação ao mundo competitivo. São nas tarefas que demandam tempo – como havia afirmado anteriormente – que as mulheres deparam com a maior dificuldade. O fenômeno da dupla jornada parece ser um anteparo muito razoável a ser ultrapassado. Deste modo, tanto na vida intra-partidária quanto na estrutura social podemos observar que as mulheres são excluídas. Existe aqui um evento de dupla exclusão dessa categoria específica.

A Tabela 6 apresenta uma regressão binária logística onde foram transformadas algumas variáveis que poderiam impactar a chance de sucesso eleitoral dos candidatas a deputado em variáveis binárias. O teste mede a razão de chance que cada variável produz isoladamente no modelo.

Tabela 6. Razão de chance sobre a chance de sucesso eleitoral dos candidatos a Deputado Federal

| Variáveis | Razão de chance |
|-----------------------|-----------------|
| Político profissional | 3,259* |
| Alta escolaridade | 4,827** |
| Sexo (masculino) | 3,495** |

Fonte: O autor.

Nota: * $p = 0,032$; ** $p > 0,05$.

Como podemos ver nos dados acima, as variáveis sexo (presença da característica atribuída; cf. Keller (1971)) e alta escolaridade não exercem impacto nas chances de sucesso eleitoral. Tal dado sugere que os filtros que operam na exclusão das mulheres não ocorrem no processo eleitoral em si. Os lugares de exclusão são a estrutura social e talvez incentivos no interior dos partidos. Frise o talvez em vista de que os dados aqui apresentados não nos permitem afirmar como funciona o processo de escolha e adoção das cotas de gênero dentro do partido.

O que se pode afirmar com relativo grau de liberdade é que as mulheres definitivamente não ocupam um lugar central nas listas partidárias. Porém, quando as mesmas atingem o posto de candidatas, tornam-se igualmente elegíveis *vis-à-vis* os homens. Isso nos mostra que o veto não é eleitoral, ou seja, o eleitor não se sente desmotivado ou exerce preconceito para votar em candidatas¹⁴.

O incentivo dado no interior dos partidos políticos não parece fazer referência ao sexo. Mais uma vez parece-nos adequado afirmar que as cotas não perfazem seu papel quando tratamos de incremento na participação de minorias. Isso poderia ser aplicado facilmente a outros grupos tradicionalmente excluídos como trabalhadores manuais, mal educados, negros, homossexuais e outros. Porém, o que a literatura sobre políticas públicas pode auxiliar-nos na compreensão desse baixo impacto refere-se não ao formalismo do cumprimento de uma lei, mas à dimensão social em que estão envolvidos os atores relevantes das políticas públicas.

O relatório elaborado pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) em 2007 aponta sem muitas dúvidas que os movimentos sociais e a sociedade civil organizada podem ser tidos como um ator importante que faz valer suas pressões e vontades em políticas públicas redistributivas¹⁵. Em sua história, o Brasil não apresenta grandes movimentos emancipatórios que visaram resguardar o direito das mulheres. Essas conquistas sempre estiveram atreladas a outros movimentos sociais de minorias, onde a mulher era incluída como um grupo importante a ser emancipado. O sumo dessas afirmações é que é preciso muito mais do que um formalismo como as cotas de gênero para que as mulheres tenham seu espaço garantido nos partidos políticos de forma ativa e não como números insignificantes.

Não tenho a intenção em afirmar que as filiadas não são ativas ou que as mulheres não procuram as atividades políticas por puro desinteresse. Mas como bem frisa Bourdieu (2008), as posições sociais objetivas interferem profunda-

mente nas preferências subjetivas dos indivíduos. Ou seja, o fato da mulher ocupar uma posição social de exclusão, a sobrecarga em atividades domésticas, o baixo prestígio no ambiente de trabalho e o domínio dos homens como seres políticos relega às mulheres uma percepção de auto-exclusão, onde elas não se sentem devidamente aptas a exercer cargos políticos.

Por outro lado a discussão sobre a engenharia eleitoral perpassa a lógica do funcionamento da política e da democracia no país em estudo. No caso brasileiro é digno de nota o fato de que uma elite composta majoritariamente por homens dificilmente irá ceder espaço por tanto tempo garantido para um grupo em ascensão. A permanência no cargo parece ser um atrativo extremamente importante para as carreiras políticas, por esse motivo em especial a entrada de novos grupos afeta a lógica de preservação dos dominantes¹⁶.

A motivação para a candidatura não parece ser dada apenas por ações afirmativas como dissemos acima. Mais do que isso, a engenharia que perpassa os partidos políticos acaba por ao mesmo tempo delegar espaço para as mulheres e aumentar o espaço para a inserção de quadros que reproduzem o perfil consolidado. Ora, se pensamos que não existem mecanismos para que as cotas sejam devidamente preenchidas, não há sanção simbólica ou material para essa falta e, ainda, mecanismos como o “estrangulamento” de lista não são adotados, apenas uma mudança nos filtros sociais que cercam a política poderia incrementar nossa democracia.

Abaixo se mostra que forma uma análise sobre a absorção de políticas públicas pode diferenciar-se a partir de diferentes formas com que as organizações assumem.

Tabela 7. Razão de chance sobre a chance de sucesso eleitoral dos candidatos a Deputado Federal

| | Candidatas (N) | Eleitas (N) | Total candidatos (N) | Total eleitos (N) | Mulheres eleitas/total eleitos (%) | mcl/me | Total candidatos \eleitos |
|-----------|-------------------|----------------|----------------------------|-------------------------|--|--------|---------------------------------|
| PC do B | 16 | 5 | 71 | 13 | 41,7 | 3,2 | 5,5 |
| PDT | 40 | 1 | 378 | 24 | 5,3 | 40,0 | 15,8 |
| PFL | 27 | 5 | 227 | 65 | 7,4 | 5,4 | 3,5 |
| PL | 22 | 1 | 210 | 23 | 4,5 | 22,0 | 9,1 |
| PMDB | 39 | 9 | 340 | 89 | 8,5 | 4,3 | 3,8 |
| PP | 14 | 3 | 176 | 41 | 5,6 | 4,7 | 4,3 |
| PPS | 38 | 2 | 301 | 22 | 9,5 | 19,0 | 13,7 |
| PRONA | 27 | 1 | 125 | 2 | 50,0 | 27,0 | 62,5 |
| PSB | 41 | 6 | 320 | 27 | 21,7 | 6,8 | 11,9 |
| PSDB | 46 | 3 | 309 | 66 | 5,4 | 15,3 | 4,7 |
| PSOL | 29 | 1 | 189 | 3 | 33,3 | 29,0 | 63,0 |
| PT | 42 | 7 | 350 | 83 | 9,9 | 6,0 | 4,2 |
| PTC | 18 | 1 | 109 | 3 | 33,3 | 18,0 | 36,3 |
| Total (N) | 623 | 45 | 4 940 | 513 | - | - | - |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Olhando os dados acima as afirmações sustentadas anteriormente fazem mais sentido. Na primeira coluna vemos número absoluto das mulheres que disputaram as eleições para Deputado Federal em 2006. A razão entre a primeira coluna e a quinta coluna fornece-nos imediatamente a taxa de sucesso eleitoral relativo das mulheres em relação aos homens em cada partido analisado separadamente. Diante do elemento ideológico parece que não conseguimos estabelecer padrões sobre o comportamento dos partidos políticos na direção de estabelecer incentivos para o sucesso das mulheres.

Para o PT é preciso lançar seis mulheres para que uma eleja-se ao mesmo tempo em que o PFL necessita lançar apenas 5,4 candidatas. Da mesma forma o PDT necessita lançar 40 mulheres para que uma saia vitoriosa, o Prona precisou de 27 concorrentes. Isso nos diz duas coisas distintas e complementares: *i*) a inclusão de mulheres como candidatas não reflete imediatamente sucesso eleitoral, é preciso que os partidos invistam de fato nas candidaturas femininas e *ii*) os partidos possuem estratégias individuais que não podem ser explicadas pela ideologia. O fato absolutamente estranho aos olhos em que o PT e o PFL possuem taxas relativas de sucesso eleitoral próximas, nos leva a perguntar qual a estratégia que estes partidos perseguem para obter o mesmo dado.

Panebianco (2005) ajuda-nos a compreender tal fato a partir de um dado simples. Ao olharmos para a primeira coluna da tabela, veremos que o PT lança mais candidatas do que o PFL. Isso pode soar banal, mas podemos também imaginar que o perfil mais inclusivo dos partidos de esquerda pode ser um elemento central para o sucesso das mulheres nesse setor. Por outro lado, as estratégias agressivas e fundadas no alto desempenho eleitoral fazem com que os partidos de direita desfrutem da mesma taxa de sucesso sem que o investimento organizacional seja tão grande. Ou seja, a diferença não está exatamente na ideologia partidária (não estamos negando que essa não tenha nenhum papel), mas sim na forma com que os partidos organizam-se e são capazes de traçar perfis diferenciados para comportamentos e carreiras políticas¹⁸.

É interessante ver que os partidos políticos podem ser ao mesmo tempo atores e impactados por políticas públicas. E como não poderia deixar de ser, os partidos comportam-se de forma diferente uns dos outros para adequar-se ao novo contexto institucional. Porém, ainda não há meios para que se desconsidere da análise dos partidos o aspecto absolutamente social, onde as mulheres parecem encontrar mais espaço de inserção em partidos de esquerda e centro, como no caso do PMDB (isso não quer dizer que se acarretará sucesso eleitoral mecanicamente).

É importante denunciar esse fato já que boa parte dos estudos sobre políticas públicas são cercados por aparatos institucionais e calcados no funcionamento do mundo político em si. Ou seja, não somente de aspectos institucionais são feitas as políticas públicas e os partidos políticos. A constatação de elementos como a lista aberta, as cotas de gênero, candidaturas individualistas, federalismo e fragmentação partidária não são suficientes para explicar determinados mecanismos de exclusão. O que estamos afirmando é que é necessário um olhar para fora dos meios políticos a fim de estabelecer ou formular as políticas públicas.

Conclusões

Como se afirmou no início deste texto, acredita-se que se pode considerar as cotas de gênero para eleições no Brasil como uma medida de política pública. Não somente pelo aparato conceitual dos estudos do tema, mas também pelo caráter propriamente público em que as cotas inserem-se. Ao mesmo tempo em que estão atreladas a um sistema complexo de instituições, estruturas e indivíduos, as cotas de gênero são uma discriminação positiva que visa garantir direitos a uma minoria específica.

Isso é posto tendo em vista que o incremento da participação feminina por meio da ação afirmativa é um cálculo no qual o benefício é concentrado (mesmo que ineficaz) e o custo diluído. Ou seja, o benefício para as mulheres é pequeno já que não existem sanções para o não preenchimento das cotas e, ao mesmo tempo, os partidos não precisam arcar com nenhuma espécie de custo, visto que o incentivo às carreiras femininas é reduzido e a adoção de cotas é quase que voluntária, na prática.

Os dados descritivos que apresentamos mostraram um incremento ao longo do tempo na participação feminina, mas não podemos afirmar de forma categórica que isso se deve ao advento das cotas de gênero no Brasil. Talvez isso possa ser interpretado como um movimento comum a vários países ou uma tendência de maior participação feminina devido às mudanças geracionais que vivenciam diferentes normas do fazer política.

Quando analisamos o comparativo entre candidatas eleitas e não eleitas podemos observar que a constância dos dados não reflete a intenção da política pública de cotas. Isso é em parte explicado pela falta de incentivo e motivação – objetiva e subjetiva – com que as mulheres têm de lidar para adentrar no meio político, bem como a falta de sanção em relação às cotas deve ser novamente lembrada, sendo este um direito adquirido, mas não garantido.

No comparativo entre os partidos políticos pudemos notar que os partidos parecem ter comportamentos diferenciados para lidar com as cotas de gênero. Mas o padrão revela-se apenas na inclusão de candidatas, onde a maior parte ocorre nos partidos posicionados mais à esquerda do espectro ideológico. Quanto à estratégia de incentivos, observamos que a organização interna dos partidos políticos pode sugerir diferentes modos para que se cumpram as cotas de gênero, ora com processos de inclusão ligados à base social, ora com incentivos calcados em aspectos de arrojo eleitoral.

Respondendo ao título, as cotas de gênero são uma política pública ou engenharia eleitoral? Da forma como foi elaborada e implantada no Brasil a resposta mais viável é que sejam as duas coisas. Ao mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação feminina, criam-se mecanismos que retroalimentam o *status quo*. Isso ocorre com o aumento da possibilidade em apresentar-se uma quantidade maior de candidatos e a falta de fiscalização e penalização aos partidos que não precisam cumprir as cotas. Ou, ao menos, fazer com que a proporção seja devidamente estabelecida através do que se usualmente chama estrangulamento de lista¹⁹.

Assim concluímos que mesmo entendendo que a política de cotas seja uma política pública redistributiva, ela ocorre no seio de uma instituição histórica-

mente consociável – o partido político – e tem seus reflexos absorvidos por outra instituição de mesma natureza – o poder Legislativo. Ou seja, a mudança institucional que tinha em vista a adoção de cotas acaba por tendo esse caráter de manutenção do jogo político criando aqui um ótimo de Pareto.

Notas

1. Gostaria de agradecer em especial a leitura e os comentários, sempre bem pontuados, da professora Simone Diniz sobre este manuscrito. Agradeço também ao amigo Luiz Domingos Costa pela partilha de dados, ideias e literatura na construção de alguns achados e sugestões deste texto.
2. Poderia se pensar que se trata de um movimento natural levando em conta a relação entre partidos políticos e políticas públicas. Porém não me sinto negado a pensar que tais instituições possam ser mais do que atores diante da temática de políticas públicas.
3. A conferência de Beijing estabeleceu algumas diretrizes para a adoção de cotas de gênero em diversos países do mundo. O Brasil o faz nas eleições municipais de 1996 e depois adota as cotas na eleição seguinte para os poderes legislativos estaduais e federal em 1998.
4. É bom lembrar que essa cota pode ser aplicada de diferentes modos em diferentes contextos e países. As formas mais comuns são cadeiras reservadas, cotas legislativas de candidatos e cotas de listas partidárias (voluntárias ou não). Um bom panorama sobre isso pode ser encontrado em QuotaProject (2012).
5. Souza (2007a) realiza uma importante distinção entre políticas públicas e políticas sociais. Segundo a autora, é importante diferenciar o “por quê” (políticas públicas) de “o que aconteceu” (políticas sociais). No entanto, este artigo refere-se a ambas as partes do processo, mostrando alguns aspectos de como a política de cotas foi adotada no Brasil, bem como seu contexto e, num segundo momento, alguma análise descritiva das consequências dessa política. Então, acredito que tal distinção puramente analítica possa ser superada nestas poucas páginas.
6. Como ressalta Avelar (2001), a exclusão das mulheres na política decorre em boa parte do processo de marginalização social.
7. O fenômeno da dupla jornada é comumente conhecido por estudiosos, no qual mulheres que, além de suas obrigações profissionais, possuem ainda obrigações domésticas não exercidas pelo companheiro ou por outro membro da família. Logicamente, o tempo livre é menor para elas e mais amplo para eles.
8. Importante notar que essas teses sobre *background* social e político podem ser aplicadas também para outras minorias como negros no Brasil, árabes em Israel ou latinos nos EUA.
9. Samuels (2008) coloca a “patronagem” como um importante recurso simbólico nas atividades de recrutamento político no Brasil.
10. É bom deixar claro aqui que o debate não é o feminismo ou a história deste movimento; a exposição dos fatos apenas auxilia a compreensão de outro. O autor não tem a intenção de resumir todo o processo de emancipação da mulher e nem ao menos discutir todas as consequências e críticas sobre esse recorte específico da teoria política.
11. “Sexo” indica aqui apenas a distinção entre masculino e feminino. Para uma discussão sobre gênero e política, consultar Matos, Cypriano e Brito (2007).
12. Essas consequências serão analisadas de forma mais dedicada na conclusão deste artigo.

13. Cabe ressaltar aqui que estamos tratando apenas de mulheres interessadas em preencher cargos legislativos. As candidatas ao Senado foram excluídas de nossa análise. Isso se deve ao modo pelo qual as formas de recrutamento para o poder Legislativo e para o poder Executivo operam, bem como a circunscrição eleitoral dos cargos.
14. O mesmo dado pode ser encontrado em Perissinotto e Bolognesi (2008).
15. A literatura usualmente coloca no mesmo segmento os grupos de interesse. Acreditamos que tal terminologia não é adequada em vista da diferença entre representar-se e sentir-se representado, quando grupos de interesse não possuem a intenção de fazerem-se representados.
16. A taxa de permanência na Câmara Federal brasileira está na casa dos 50%. Mesmo tomando esse dado como muito permeável à entrada de novos atores, julgamos que 50% representam ainda uma conservação importante para a manutenção de um escopo político-social dominante.
17. Agradeço mais uma vez ao colega Luiz Domingos Costa pela permissão em publicar os dados abaixo apresentados. Os mesmos achados foram publicados em Bolognesi e Costa (2009).
18. O mesmo dado pode ser encontrado em Perissinotto e Bolognesi, 2008.
19. Esse termo é entendido da seguinte forma: para que o percentual de 30% seja atingido, caso não existam mulheres para cumprir esse espaço, eliminam-se homens a fim de estabelecer a fração determinada.

Referências

- ÁLVARES, M. L. M. 2004. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil*. Rio de Janeiro. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- _____. 2006. *Formação de elites e seleção de candidaturas: o 'jardim secreto' da elaboração das listas partidárias*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 22-26.out.
- AVELAR, L. 2001. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: UNESP.
- ARAÚJO, C. 2005. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 193-215. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a13n24.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- _____. & ALVES, J. E. D. 2007. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/04.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- BOLOGNESI, B. & COSTA, L. D. 2009. *Estruturação social e enquadramento institucional no processo de formação das elites políticas: o caso da eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados em 2006*. Trabalho apresentado no 1º Seminário Intermediário da ABCP, São Carlos (SP), 18-20.nov.
- BOURDIEU, P. 2008. *A Distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP.
- DRAIBE, S. M. 2007. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- HTUN, M. & POWER, T. J. 2006. Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. *Latin American Politics and Society*, Oxford, v. 48, n. 4, p. 83-104, Winter.
- KELLER, S. 1971. *Mas alla de la clase dirigente*. Madrid: Tecnos.
- MATOS, M.; CYPRIANO, B. & BRITO, M. 2007. *Cotas de gênero para um reconhe-*

- cimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. Trabalho apresentado no 13º Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife (PE), 29.maio-1.jun.*
- MIGUEL, L. F. 2008. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their Impact. *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, v. 27, n. 2, p. 197-214, Apr.
- NICOLAU, J. 2004. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV.
- NORRIS, P. 1997. *Passages to Power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge (UK): Cambridge University.
- _____. & LOVENDUSKI, J. 1995. *Political Recruitment*. Gender, Race and Class in the British Parliament. Cambridge (UK): Cambridge University.
- PANEBIANCO, A. 2005. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PERISSINOTTO, R. M. & BOLOGNESI, B. 2008. *Partidos e recrutamento partidário nas eleições para Deputado Federal em 2006*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP, Campinas, 29.jul.-1.ago.
- RANGEL, P. 2009. O outro lado do Congresso Nacional: um histórico da Bancada Feminina. *Boletim do Núcleo de Estudos sobre o Congresso*, n. 1, “Participação Feminina no Congresso”, Rio de Janeiro, Iuperj.
- SALLUM JR., B. 1999. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a03.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- SAMUELS, D. 2008. Political Ambition, Candidate Recruitment and Legislative Politics in Brazil. In: SIAVELIS, P. & MORGENSTERN, S. *Pathways to Power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park (PA): Pennsylvania State University.
- SANTOS, C. T. & SEABRA, J. E. 2009. Ley de Cupo e Participação das Mulheres na Política Institucional Argentina: notas para debate. *Boletim do Núcleo de Estudos sobre o Congresso*, n. 4, “Participação Feminina no Congresso”, Rio de Janeiro, Iuperj.
- SOUZA, C. 2007a. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- _____. 2007b. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Outras fontes

- BID. 2007. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Washington (DC): Elsevier.
- IBGE. 2006. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>
- QUOTAPROJECT. 2012. *Global Database for Quotas for Women*. Disponível em: <http://www.quotaproject.org/index.cfm>. Acesso em 24.jul.2012.
- SEADE. 2012. *Inserção feminina no Mercado de trabalho*. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/mulher/index.php?bole=15&tip=02>. Acesso em: 24.jul.2012.
- TSE. 2010. *Eleições 2010*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010>. Acesso em: 24.jul.2012.

Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea:

considerações sobre qualidade e eficácia democrática

Diego de Freitas Rodrigues

Resumo

O artigo analisa a teoria democrática contemporânea, tanto sua versão positiva quanto sua versão normativa, a partir de duas questões fundamentais: a qualidade e a eficácia das instituições políticas democráticas. Pretende-se identificar critérios que norteiem a reflexão em benefício da qualidade da democracia e sua eficácia. Desenhos institucionais que geram maior ou menor capacidade de decisão fazem diferença na expansão de graus maiores de *accountability* vertical e horizontal. O artigo considera ainda que tipos de regimes democráticos podem desenvolver vícios devido a seus desenhos constitucionais (por meio de paralisia decisória) e sistemas partidários (clientelismo e favorecimento da corrupção) serem menos *accountables*.

Palavras-chave: instituições democráticas; *accountability*; desenho institucional; eficácia política; teoria democrática contemporânea.

Abstract

This article analyses the contemporary democratic theory, both its positive version and its normative version, from two main questions: the quality and the effectiveness of the democratic political institutions. It is intended to identify the driving criteria of the thought in favor of the democracy quality and effectiveness. Institutional designs capable of generate major or minor decision make difference in the expansion of the highest degrees of *accountability*, both vertical and horizontal. The article takes in account that types of democratic regimes can develop some bias which will impact on democratic weakness derived from the constitutional designs (through the decisional paralysis) and the party system (clientelism and in favour of corruption) being just *accountable*.

Keywords: democratic institutions; *accountability*; institutional design; political effectiveness; contemporary political theory.

Artigo recebido em 11 de janeiro de 2012; aceito para publicação em 20 de junho de 2012.

Sobre o autor:

Diego de Freitas Rodrigues é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisador do Núcleo de Estudos Legislativos e de Política Externa (Nelpe) na mesma universidade.

Introdução

Na literatura especializada de Ciência Política, os apontamentos fornecidos a respeito de critérios para definição de regras e procedimentos em instituições políticas democráticas repousam sobre a garantia de conservação de diversidade de expressão política e sobre a confecção de direitos e recursos institucionais que contemplem a preferência de seu eleitorado e, claro, o exercício de fiscalização sobre os governantes.

É possível considerar que a mais fundamental particularidade da democracia seja sua efetiva condição transformadora e a procura de aprimoramento e de criação de novas instituições. Toma-se, como suporte *apriorístico*, que qualquer critério particular de democracia traz consigo o cerceamento da realidade, seja para transformá-la, seja observá-la. Para Cox e McCubbins (1997), o grande dilema nas democracias representativas seria constituído por um “trade off”: se o Estado é *decisivo* ou se é *responsivo*. Considero que nesse *trade off*, essencialmente uma questão de desenho constitucional, encontra-se fundamentalmente a discussão sobre *accountability* na teoria política contemporânea.

No moderno sistema democrático de representação, a pouca institucionalização (especialmente quando falamos de partidos, já que são seus mecanismos primários) pode prejudicar a *accountability* eleitoral (KITSCHELT, 2000). Mais ainda: pode prejudicar a qualidade democrática e, conseqüentemente, a eficácia política. A representação, *tomada como mandato*, efetua-se no sentido de um conjunto de ação política cujo objetivo é atender aos interesses dos eleitores-cidadãos. Nesse ponto o debate em torno da representação traz a tona a *accountability*: governos representativos adotam políticas alinhadas com as preferências dos eleitores (PRZEWORSKI, MANIN & STOKES, 1999).

Algumas perguntas desdobradas serão os fios condutores de análise neste trabalho: quais os critérios para definir melhores graus de institucionalização e *accountability* na literatura especializada? Desenhos institucionais fazem diferença? Arranjos institucionais podem prejudicar a progressão e eficácia democrática? De que forma a separação dos poderes afeta a *accountability*?

Fundamentalmente, serão essas indagações que nortearão a confecção do trabalho. Para isso, o recorte de análise alocar-se-á em torno de três grandes eixos de discussão:

1°. O debate a propósito do problema da agregação das preferências e da escolha social e a coadunação desse viés em torno da regra majoritária como melhor suporte eleitoral-institucional;

2°. A discussão em torno da *accountability* nos modelos democráticos e os entraves institucionais observados na literatura especializada;

3°. Por fim, alguns desdobramentos em torno de “desvios democráticos”, cimentados especialmente em torno de mecanismos de vínculo clientelista e carismático em contraposição aos mecanismos de vínculo programático, discussão dirigida no âmbito da institucionalização dos partidos.

O enfoque de abordagem no trabalho privilegiará a observação teórica em nível comparativo, enfatizando os mecanismos causadores da ineficiência democrática e o baixo grau de “responsabilização” (baixa qualidade representativa) e as alternativas (nem sempre concordantes) entre os autores considerados

mais fundamentais para o alicerce do debate aqui proposto.

O interesse coletivo e o problema da agregação de preferências: a discussão pós-schumpeteriana

Em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961) rompe com pressupostos fundamentais da teoria clássica da democracia. No sentido clássico, a democracia era percebida como um arranjo institucional que possuía duas premissas fundamentais: *o bem comum* e *a vontade geral*. As decisões políticas chegariam via *o bem comum*, por meio de eleições, prevalecendo o que se concebia como *vontade geral*. Schumpeter questionou essa premissa de vontade geral. Para ele, não existiria uma “vontade do povo” associada a um bem comum. Seria necessário entender a democracia no âmbito de possibilidade de proporcionar um equilíbrio de múltiplos interesses que permeiam a sociedade. Uma pergunta emerge então: *a democracia então não seria um governo do povo?* Não. Para Schumpeter, *a democracia constituir-se-ia em um governo aprovado pelo povo*.

Sua crítica reflete-se na indagação sobre a capacidade operacional do povo de produzir uma vontade autônoma, suposta em racionalidade e que traduza um bem que seja comum a todos. A democracia transformou-se em um arranjo institucional que media a competição entre os grupos políticos pelo poder político. Para ele, é inviável que indivíduos diversos, propensos a múltiplos incentivos e com interesses distintos possam realizar um consenso em torno de um objetivo comum.

O pleito eleitoral teria por finalidade recompensar candidatos com um mandato, tomando por premissa a conduta dos mesmos na política. Nesse sentido, a competição entre candidatos constituir-se-ia como fundamental para a democracia, cenário onde o eleitor teria capacidade de escolha de qual melhor representante e, também, seu partido. Schumpeter considera que, ainda que ocorresse esse fato, os indivíduos divergiriam sobre os meios indispensáveis para atingir-se alguma meta estabelecida. O problema de agregação das preferências é posto em questão.

Powell conceberá fundamentalmente a agregação de preferências como “the process of considering and choosing among possible policies favored by members of the group”¹ (POWELL, 2007, p. 653). Ele também considera a ligação *efetiva* entre democracia e agregação de preferências. Para ele, estudos com valor empírico sobre democracias representativas envolverão de uma forma ou de outra a agregação de preferências, existindo uma forte conotação normativa.

Powell então indaga como a diversidade de preferências será coadunada. Ao que afirma: “Social choice theorists have learned a great deal about whether and how the varied preferences of multiple individuals can be coherently and consistently aggregated into a single choice”² (*idem*, p. 654). Um ponto fundamental sobre a teoria da escolha social é a do cidadão-eleitor mediano. As preferências e posições dos representantes políticos são geralmente mais estruturadas (e por vezes mais radicais) que a do cidadão-eleitor mediano. Esse conceito de cidadão-eleitor mediano é inferido dentro de uma escala direita-esquerda (presupondo que o eleitor terá uma mesma percepção dessas duas diretrizes políti-

cas).

Na análise de Powell, essa escala e o uso conceitual do eleitor mediano é um forte instrumento da análise da competição política e formulação de políticas, entretanto, o autor também apresenta pontos negativos, já que essa abordagem reduz as preferências à escala direita-esquerda, não contemplando todas as variáveis de preferências dos eleitores e nem características próprias de muitos países. Para isso, o autor aponta uma saída teórica: o uso do voto como preferência nominal.

Nesse âmbito, a revisão analítica feita por Powell traz alguns pontos de reflexão como a possibilidade de considerar os votos como agregação direta das preferências, gerando três prospecções: (i) o entendimento das leis eleitorais; (ii) a distribuição geográfica dos votos e (iii) um número suficiente de partidos. Entretanto, algumas desvantagens são levantadas também pelo autor, especialmente a construção de cenários fortemente artificiais ou o vazio explicativo na formação das preferências ou as promessas de cunho partidário e o entendimento do voto como mecanismo causal das preferências. O problema do voto, acrescido do debate acerca da regra majoritária, foi refletido, anteriormente, também por outro autor, um dos pilares da teoria da escolha social, William Riker, como será discorrido a seguir.

O paradoxo do voto e o problema da regra majoritária

Para Riker, os resultados da escolha social mostram que a regra majoritária não pode dizer qual é a vontade das pessoas, e ainda: não é possível saber o que as pessoas querem devido aos diferentes sistemas eleitorais produzirem diversos resultados ao longo do tempo. Assim, configura-se centralmente a rejeição do populismo por parte de Riker. Dessa forma, não seria difícil mesmo conceber e identificar, como o autor acredita, o valor normativo da regra majoritária relacionado com o populismo (MCGANN, 2006, p. 77).

Na teoria da escolha social, a instituição do voto é um elemento essencial (a idéia de um liberalismo mínimo) porque temos de levar em consideração o voto como princípio elementar e premente à democracia e é em torno do voto que se configura a participação popular, já que podemos denotar que é a partir do voto que se agrega e se democratiza as escolhas coletivas.

Nesse âmbito, a teoria da escolha social promoveria dois resultados relevantes para a teoria democrática: (i) respeitando a premissa da igualdade política, a feitura democrática de uma decisão necessitaria utilizar regras majoritárias nas situações legislativas práticas; (ii) regras majoritárias não produziriam tipicamente uma “singularidade”, mas permitiria sim uma “ciclicidade”.

A ciclicidade, então, passou a ser percebida na literatura especializada como um corrosivo à democracia. Esse argumento baseia na ideia de que os resultados da votação são insignificantes. Assim, para Riker, os *outcomes* democráticos resultam da manipulação arbitrária realizada pelas elites. Riker alega que as coalizões vencedoras mínimas (“minimal winning coalitions”) constituem-se como preferências primárias dos atores sociais devido a um fator fundamental: haverá uma recompensa maior com esse tipo de aliança. Esse cenário gerará coalizões com tendências muito amplas para a confecção da vitória eleitoral,

mas gerando, entretanto, uma outra tendência: a exclusão de atores e consequentemente a instabilidade do sistema.

Existiria um paradoxo do voto na formulação teórica de Riker, no sentido de uma contraposição entre os valores individuais (que possuiriam coerência) e a escolha coletiva (com característica incoerente) numa categorização versada como regra de escolha coletiva, já que escolhas individuais são impulsionadoras da escolha social. A dimensão do voto ajustou-se dentro de novos contextos históricos, onde garantias ideais não foram transformadas em ganhos efetivos.

Há uma herança schumpeteriana na reflexão sobre qualidade e eficácia democrática em Riker: no plano de arranjo institucional a desordem é inevitável em coalizões regressivas ao mínimo. Não havendo restrições que assegurem um equilíbrio quando o conflito dá-se em torno das regras ou da eliminação de atores no sistema, a instabilidade política torna-se um fenômeno social inerente, mesmo que possa ser moderado por mecanismos denominados por Riker como *métodos de contenção moral e institucional*.

A contra-argumentação de McGann: ciclicidade e deliberação

Fundamentalmente, a reflexão que McGann desenvolve sobre uma teoria das instituições políticas democráticas é no sentido da igualdade política. Ele rejeita que a democracia deva ser avaliada e justificada apenas dentro de uma instrumentalidade mínima. O autor considera essencial o desempenho dos procedimentos democráticos, tanto em termos de justiça quanto de deliberação razoável (*idem*, p. 27).

Procedimentos são fundamentalmente as regras do jogo democrático. McGann considera que duas qualidades essenciais da democracia (participação e deliberação) são frutos do processo democrático. Na sua abordagem procedimental da democracia, McGann concebe que existirá democracia desde que o procedimento seja respeitado. Os procedimentos democráticos trarão dois aspectos a serem acrescentados: as regras de preenchimento dos assentos e as regras de decisão social. A primeira tem um cunho eleitoral, tomando por suporte critérios de representatividade, pressupondo um equilíbrio entre proporcionalidade e representação espacial, enquanto a segunda já se constitui na esfera de votação legislativa, existindo uma coalizão de interesses atuando sob duas disposições: satisfação da igualdade política e processo de tomada de decisão dentro de padrões “razoáveis”.

McGann ainda acrescenta outros dois pontos em sua reflexão analítica: 1º É possível que as regras do jogo democrático possam ser legisladas e mesmo adaptadas aos interesses tanto de eleitores quanto de parlamentares, existindo mecanismos de incentivos e coerções morais; 2º O jogo democrático terá sempre uma conotação adicional em relação às demais qualidades democráticas, ainda que um meio efetivo na promoção das mesmas.

McGann também se indaga sobre onde existiria um *trade off* entre valor da igualdade política e as qualidades de proteção das minorias, deliberação razoável, estabilidade, *accountability* e desempenho econômico. O processo de fabricar decisões políticas envolveria o que denomina como “processo de bargaa-

na”. E traz como suporte analítico o conceito de transitividade, que seria a característica de haver preferências entre diversas alternativas, de modo a hierarquizá-las e eleger unicamente uma delas, embora reconheça que ela deva ser abandonada em algumas circunstâncias.

Ele operacionaliza a igualdade política liberal nos axiomas de *anonimidade* e *neutralidade*. Os axiomas anteriormente comentados precisariam ser aplicados não somente entre alternativas, mas também na escolha entre coalizões de alternativas. A igualdade política será um fundamento de diferenciação que o autor buscará tratar quando diferenciá-la sua abordagem da teoria da escolha social. E mais: para ele, o valor da igualdade política implica proporcionalidade o sistema eleitoral.

Os pontos de crítica e concordância de McGann à teoria da escolha social envolvem o debate sobre os mecanismos democráticos. A literatura de teoria da escolha social tem encarado as regras de decisão social como opostas às regras de alocação de cadeiras, já que na última a representação política é distribuída, conquanto na primeira a decisão ocorra entre alternativas competidoras. A proporcionalidade é inferida logicamente pela importância da igualdade política, ao contrário da teoria da escolha social, que tendeu a considerar a concentração das regras de decisão social especialmente no âmbito do sistema eleitoral. McGann justifica sua posição ao considerar que essa importância outorgada à igualdade política tem por base a proporcionalidade como uma necessidade fundamental para um sistema eleitoral ser democrático.

A igualdade política implica representação proporcional (*idem*, p. 37), ainda que o conceito de representação proporcional constitua-se nitidamente como uma abstração. Afinal, a proporcionalidade é somente um princípio. Daí a necessidade de “traduzir” princípios como experimentos institucionais, justamente porque não existiriam sistemas perfeitamente proporcionais.

Para McGann, outro ponto torna-se fundamental: a distinção entre *representação proporcional* e *regra de pluralidade*. Ele considera a *proporcionalidade* como o *uso* do mecanismo eleitoral, e não o seu *resultado*. A regra majoritária, para ele, maximiza a “responsividade” nas preferências das pessoas. Dois pontos são fundamentais para avançar nesse debate: (i) regras de decisão social respeitam a importância da igualdade política e (ii) regras majoritárias não são transitivas.

Segundo McGann, existem dois resultados relevantes para a teoria democrática na teoria da escolha social, mesmo para repensar-se seu quadro analítico: (i) Suscitar democraticamente uma decisão necessitando utilizar regras majoritárias nas situações legislativas práticas e (ii) regras majoritárias não produzem singularidades, mas sim ciclicidades: “this conclusion – that cycling is ubiquitous but limited – leads us to the conclusion that democracy theory needs to be rethought, but that the normative value of majority rule can be defended against Riker” (*idem*, p. 70)³.

Diferente de Riker, que considerava a ciclicidade como um efeito corrosivo em sistemas democráticos, McGann a vê como algo inevitável em regras majoritárias e, mais, dirá mesmo que a existência de ciclos de regras majoritárias são *virtualmente inevitáveis*. Para ele, a ciclicidade é uma parte essencial da democracia e seria possível observar: “the effects of cycling in pervasive phenomena

such as legislative logrolling and coalition negotiation, which are – it not impossible – to explain without cyclical or at least intransitive social preferences”⁴ (*idem*, p. 71).

A crítica que Riker faz, conjugando arbitrariedade e regra majoritária, é infundada. Para McGann, a regra majoritária constitui-se somente como uma regra de decisão, mas uma regra de decisão justa em termos de considerar todos os eleitores em igualdade de alternativas. McGann considera que é fundamental reconhecer que a regra majoritária é percebida em seu livro como um processo deliberativo, não um procedimento que produz resultados democráticos corretos diretamente vinculados às preferências dos legisladores.

A accountability nos distintos modelos institucionais de democracia

Nas modernas democracias representativas o mecanismo que efetiva um vínculo entre o eleitorado e os representantes é a *accountability*. Considero que os problemas fundamentais sobre *accountability* são acolhidos na esfera das instituições políticas democráticas, na maneira com a qual essas instituições podem proporcionar mecanismos de controle dos representantes. Esses meandros institucionais dependem de um quadro institucional muito próximo daquele oferecido por Dahl (2005) para regimes poliárquicos. Cerceada a definição fundamental acerca da *accountability*, considero importante também visualizar, conceitualmente, os desdobramentos constitutivos da *accountability* e a conseqüente inserção no plano institucional.

A *accountability* poderia dividir-se, essencialmente, em manifestações institucionais de característica *horizontal* (refere-se ao controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo) e *vertical* (caracterizar-se-ia pela coadunação em torno da prestação de contas e conseqüentemente a sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória)⁵.

Apresentada uma definição que concatena perspectivas fundamentais sobre *accountability*, a distinção entre regimes democráticos, obedecendo ao tripé presidencialismo, semi-presidencialismo e parlamentarismo, traz em sua configuração problemas também diferenciados de graus de *accountability* e de qualidade democrática, até mesmo em relação a se existiriam diferenças consubstanciais entre os regimes nesse sentido. O que unirá esse debate teórico será o problema da separação dos poderes e as implicações sobre a *accountability*. É o que buscarei refletir nas próximas páginas.

O problema geral da accountability como problema de delegação

Moreno, Crips e Shugart (2000), contemplarão a *responsabilização* como um ato de *delegação*. Essa perspectiva sustenta-se no modelo “principal-agente”. Eles consideram a *accountability horizontal* como diretamente vinculada à qualidade da *accountability vertical*. O pressuposto que tomam é que o problema da delegação é o eixo central ao debate em torno da *accountability*, vincu-

lando o problema de delegação e de principal-agente às configurações de desenho constitucional de sistemas políticos presidencialistas, semi-presidencialistas e parlamentaristas.

Um ponto importante para cimentar essa percepção é que a relação entre *principal* e *agente* alicerça-se como condicional, fundamentada na possibilidade de destituição do *agente* pelo *principal* (fundamento da *accountability*). Contudo, os autores reforçam a percepção que a relação principal-agente é vertical em sua constituição fundamental. Outro reflexo é a complexidade que o desenho institucional pode gerar na capacidade que o *principal* terá de punir o *agente* por meio das eleições.

As instituições *definem* a relação principal-agente. Cox e McCubbins (1997) conduzirão sua análise nesse sentido, no qual o processo de delegação obedece a três critérios prerrogativos: (i) A “soberania popular” delega o poder de tomada de decisão política a um corpo poder Executivo e poder Legislativo; (ii) existe um detalhamento no poder Executivo e no poder Legislativo quanto ao processo de delegação, constituindo ministérios, comitês ou comissões legislativas, mecanismos de controle de agenda, tendo implicações na relação Executivo-Legislativo; (iii) toma-se o poder Legislativo como o *principal* e as agências e *bureau’s* como *agentes*.

A relação de *accountability* vertical entre eleitores e legisladores é crucial para o funcionamento do que denominam de *troca horizontal* (MORENO, CRIPS & SHUGART, 2000). Trocas horizontais seriam as relações entre os poderes nos sistemas presidencialistas. Essa troca horizontal efetuar-se-ia entre instituições independentes no nível formal. As trocas horizontais seriam um meio de salvaguardar os cidadãos de uma autoridade central. A baixa *accountability* geraria um cenário que teria por conseqüência a visualização de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle dos eleitores sobre seus representantes, resultado, fundamentalmente, das falhas das regras eleitorais. Por exemplo, agências, operando mais sob restrição do que autonomamente, dependem de políticos que tanto as criam quanto as mantêm. Os autores inserem a problemática na qual, pressupondo que os políticos são poucos responsivos aos eleitores, existiriam poucos incentivos para controlar o poder Executivo e o poder Legislativo. Típico arranjo derivado do desenho institucional.

É uma ponte interessante para a discussão que Cox e McCubbins (2001, p. 26) trarão ao analisarem a qualidade da democracia segundo dois parâmetros: “decisividade” e “resolutividade”. O primeiro parâmetro consiste em considerar a decisividade como a competência de um Estado em disseminar e aplicar alguma mudança política. Já o segundo parâmetro teria como característica outra competência por parte do Estado: a manutenção de alguma condição política.

Nesse aspecto, a quantidade de atores com poderes de veto influencia diretamente na resolução dessa questão. É possível identificar que fundamentalmente o objetivo de análise de Cox e McCubbins é examinar a governabilidade do Estado, gerando duas conseqüências: diminuir ou aumentar o número de *veto gates*. A resolução desse *trade off* tem influência direta pelo número efetivo de *veto gates* e em como os mesmos são determinados.

Uma das maneiras pelo qual é possível verificar esse número efetivo de *veto*

gates é por meio da separação dos poderes (amplos pontos de veto), presidencialismo (separação entre poder Executivo e poder Legislativo), o bicameralismo (duas casas parlamentares), federalismo (embora Cox e McCubbins reconheçam pontos positivos na competitividade entre as subunidades nacionais) e separação de propósito (ampliando a variedade de preferências dos atores exercendo pontos de veto). Quanto mais divididos os poderes, supostamente, tem-se mais provavelmente um Estado com resolutividade e menos um Estado com decisividade. É um tema denso e espinhoso, embora instigante.

As pré-condições institucionais para uma *accountability* efetiva

Para Samuels (2007), discutir *accountability* pressupõe discutir separação dos poderes. Ao se indagar sobre como a separação dos poderes afeta os cidadãos, Samuels reconhece uma implicação de vínculo entre a separação dos poderes e a *accountability*, tanto vertical quanto horizontal e gera uma pergunta: de que forma a separação dos poderes, em suas diversas ramificações, afeta a qualidade democrática? Samuels reconhece que o debate sobre o melhor desenho constitucional não é novo e uma pergunta elementar sobre a separação dos poderes (dentre outras) norteará sua própria reflexão: a separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?

Essa pergunta de uma forma ou de outra também será feita por Powell (2007). Ele considera que a responsividade democrática ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Entretanto, a responsividade não é medida apenas pela qualidade democrática e constitui-se como um processo complexo.

Samuels considera que a discussão sobre a distinção entre perspectivas majoritárias e proporcionais de democracia seria inadequada no exercício de comparação de regimes democráticos, já que existiriam tipos de regimes híbridos, combinando ambos os tipos. Entretanto, Powell acredita que a perspectiva proporcional encoraja grande congruência entre cidadãos e governantes. Para Powell, esse debate envolvendo regras majoritárias e proporcionais reflete normas diferenciadas.

Samuels segue a distinção clássica entre tipos de regimes: presidencialista, semi-presidencialista e parlamentarista. Distinção essa que se efetuará no processo de escolha do poder Executivo. Segundo Samuels, o presidencialismo possui um desenho institucional ancorado mais em resolutividade e menos em decisividade, comparação essa realizada com o parlamentarismo.

Um ponto importantíssimo nesse âmbito é tomado ao considerar a maior *flexibilidade institucional* do parlamentarismo. Flexibilidade essa configurada, por exemplo, no cenário no qual, sob o presidencialismo, o presidente tem a “última palavra” na formulação política, enquanto sob o parlamentarismo o primeiro ministro terá de ser responsivo ao Gabinete. Outro ponto importante constituir-se-ia pela capacidade maior do presidencialismo ser mais conflituoso e menos coordenado, como o parlamentarismo.

Retomando a pergunta “a separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?”, Samuels afirmará que a resposta para crises de regi-

mes democráticos é ampla, mas envolve dois fatores substancialmente: colapso econômico e tensão social. Entretanto, também inclui nessa configuração o *fator institucional*. Instituições políticas podem contribuir para esse cenário e regras eleitorais e sistema partidários também. Acompanhando essa discussão, Powell reconhecerá que a durabilidade da democracia é uma prerrogativa da responsividade democrática. Para Samuels, existem razões que diferenciam os tipos de regime no âmbito da *accountability* eleitoral, existindo fatores institucionais (como o ciclo eleitoral, por exemplo) e no sistema partidário que atenuam a *accountability*, gerando, algumas vezes, um cenário de alto nível de *accountability* no poder Executivo e menor nível no poder Legislativo.

É possível acrescentar ainda que sob o presidencialismo medidas unilaterais por parte do poder Executivo são possíveis (e exercidas) sem capacidade, por parte do poder Legislativo, de exercer controle. O que é diferente no parlamentarismo: pressupondo um cenário de medidas unilaterais por parte do Executivo a dissolução do gabinete impõe por parte do Legislativo o fim do governo, inferindo, por via dessa comparação, que o desenho institucional afeta tanto a decisividade quanto a resolutividade.

Separação dos poderes e *accountability*

É possível identificar imediatamente uma característica que une tanto Andrew Arato (2002) quanto Bruce Ackerman (2000) na teoria democrática contemporânea: o caráter normativo de seu debate sobre separação dos poderes. A análise crítica de Ackerman (2000) concentra-se e também se expande em torno do quadro analítico envolvendo o constitucionalismo, no qual insere dentro de um grande tema: a democracia e a sua limitação.

Para Arato (2002, p. 96), o debate em torno da *accountability* toma um rumo que transpõe o minimalismo democrático, tanto que considera que para um efetivo regime de *accountability* a participação da sociedade civil e da esfera pública é de cunho fundamental para a qualidade democrática, mas ainda pressupõe o aspecto retrospectivo da *accountability*. E mais: seria necessário incorporar graus de deliberação para essa efetividade de *accountability*. De certa forma, sua abordagem carrega consigo uma ponte entre a teoria democrática procedimental e a deliberativa.

Andrew Arato, tanto quanto Bruce Ackerman, considera que o nível de *accountability* política mais efetiva encontra-se no parlamentarismo, diferenciando-os quanto à dimensão numérica das casas parlamentares. O primeiro considera que apenas uma casa seria fundamental, enquanto o segundo considera duas casas importantes. Essa distinção conceitual normativa de Arato repousa na pressuposição de que a *accountability* assumiria duas tendências: “identificabilidade” e “designibilidade”.

Ackerman ainda considera o fator eleições na maneira com que estão diretamente relacionados ao problema da separação dos poderes. Nesse contexto do presidencialismo, ainda que um partido ganhe a eleição, ele não necessariamente terá plena autoridade para legislar, gerando um impasse e três cenários: *acomodação*, *impasse* e *desagregação constitucional*. Situações que poderiam volver a efetivas crises de governabilidade, criando um ciclo vicioso permeado por

quebras de impasses legislativos por meio de decretos unilaterais por parte dos presidentes, expandindo por decreto seus poderes, permitindo um “alívio” aos representantes e com isso um cada vez maior sobredimensionamento do poder Executivo sobre o poder Legislativo.

Uma presidência eleita dispõe o sistema político em torno de uma personalidade, outro ponto falho do presidencialismo para Ackerman, que considera o sistema parlamentar menos sujeito a esse contexto. Reflexo também desdobrado na maneira como um presidente atende seu partido de maneira instrumental, enquanto o primeiro ministro encontra-se numa situação na qual deve tratar seu partido de maneira a orientar sua conduta em meio a políticas duradouras. O que gera uma preocupação quanto à supressão dos ideais democráticos em sistemas presidencialistas incorridos em cenários de *desagregação constitucional*.

Arato, também preocupado com a perda de qualidade na institucionalização democrática, listará alguns pontos fundamentais para uma *accountability* política: (i) o tipo de regime democrático deve ser parlamentar baseado em uma única casa; (ii) prazos eleitorais mais curtos dispendo a possibilidade institucional de dissolver o poder Legislativo, convocando novas eleições; (iii) existência de um sistema público de financiamento das campanhas; (iv) um regime de *accountability* puro teria grande semelhança com o modelo de Westminster, ainda que duas diferenças sejam fundamentais: a existência de apenas uma casa e a *possibilidade* de uma Constituição escrita.

Nesse último ponto talvez se encontre o ponto divergente mais perceptível para as reflexões de cunho normativo entre Arato e Ackerman. A separação dos poderes implicaria para Ackerman, retomando a discussão sobre “exportação” de desenhos constitucionais, uma rejeição dupla ancorada no conceito de “constrained parliamentarism”.

Ackerman, mesmo considerando que o sistema de Westminster não é uma barreira contra crises de governabilidade, acreditará que esse modelo passaria por muito menos crises de governabilidade, bem como uma maior coerência programática. Assim, governos que irrompem da separação dos poderes não se constituem “atraentes”. Tanto no plano da governabilidade quanto no que denomina “pleno exercício da autoridade”. Ackerman sugere um novo modelo de divisão institucional: entre parlamentos e povos, no qual os últimos exprimirão suas vontades por meio de pleitos atenciosamente formulados, o que gera, para o autor, a necessidade de um tribunal constitucional, consideração muito próxima também da feita por Arato.

Arato considera que o modelo majoritário revela um vínculo fundamental com a *accountability política*: a existência de uma efetiva oposição no parlamento. Esse vínculo é tão importante para Arato (*ibidem*) que sem ele “o processo de *accountability* não poderia existir.” Mas talvez o princípio fundamental da orientação teórica de Arato seja o conceito de *dupla accountability*, cuja consistência dá-se pela dupla resposta institucional do regime democrático. Nesse quadro conceitual o poder Executivo seria responsivo para com o poder Legislativo e este para com os cidadãos. Por exemplo, Ackerman reconhece a existência de certa dificuldade nessa engenharia constitucional. E Arato afirma que sem a atividade política dos cidadãos, não apenas restritos numa diminuta

participação do processo político por meio do exercício de votar e, sim, afeitos às instituições deliberativas democráticas e a própria sociedade civil, um sistema de *accountability* não existirá.

A representação e seus desvios: clientelismo e corrupção

Na teoria democrática normativa e positiva existem diferenças de abordagem. Herbert Kitschelt observa que a primeira busca debater a justificabilidade e desejabilidade dos mecanismos de vinculação (clientelista, carismático e programático), a segunda primará sua abordagem focando nas condições empíricas que fomentam diferentes mecanismos de vínculo e suas conseqüências funcionais em políticas democráticas no âmbito de durabilidade, legitimidade cívica e desempenho político.

Kitschelt explora pontos de intersecção entre as políticas clientelistas, carismáticas e programáticas, “desmistificando” prerrogativas analíticas em torno, principalmente, das políticas clientelistas em nível comparativo com as políticas programáticas. O problema da escolha social e da assimetria informacional entrelaça-se quando os eleitores escolhem entre partidos baseados em posições temáticas (em virtude de reduzidas informações), então os partidos terão sucesso tão somente se eles puderem direcionar estas posições temáticas em torno de alternativas conceituais simples, como entre direita e esquerda.

Existirá dificuldade na conciliação entre políticas clientelistas e programáticas, separando fundamentalmente suas práticas: de um lado, o clientelismo e sua prática informal de disposição de recursos, como incentivos antes e depois das eleições na troca do voto ou sua característica de não criar conteúdo programático e sim acordos com seus seguidores. Do outro lado, os mecanismos programáticos de vinculação política que contemplam princípios universais, que, para o autor, são contemplados tanto por socialistas quanto por liberais mais assertivos, reduzindo as margens de atuação de práticas clientelistas.

É interessante observar que para Kitschelt tanto o clientelismo quanto o vínculo programático são dois mecanismos políticos de certa forma incompatíveis (mas não absolutamente) com o carisma político. Líderes carismáticos obtêm suas lealdades por meio de suas qualidades pessoais e qualquer tipo de partido que venha surgir e que tenha uma coesão partidária engessa a atuação do líder carismático.

Kitschelt também afirmará que partidos no âmbito institucional não são necessariamente partidos no sentido funcional, já que, para o autor, não seriam constituídos como veículos coletivos de resolução de problemas (de ação coletiva e de escolha social).

Quando políticos investem em infraestrutura técnica administrativa sem, todavia, promover modos de agregação de interesses e formação de programa criam mecanismos “indiretos” de clientelismo, estabelecendo compromissos com seus eleitores por meio de pagamentos diretos e pessoais, já que vínculos clientelistas envolvem diferentes circuitos de trocas. Kitschelt considerará que políticas clientelistas favorecerão a *accountability*. Julgo que essa “reviravolta de percepção” das políticas clientelistas é coerentemente costurada, pois quando tomamos a institucionalização como pré-requisito para a estabilidade demo-

crática, logo as democracias com predominância de práticas clientelistas podem frequentemente ser duradouras, em *envolvimento com reciprocidade e voluntarismo*, mas também *exploração e dominação*.

Outro ponto fundamental é sobre a relação da política clientelista e a corrupção. Existirão outras formas de inserção clientelista, cimentadas em práticas de corrupção, como a privatização e a desregulação do setor público. A corrupção incorrerá mais acentuadamente em democracias com mecanismos clientelistas e se esses regimes democráticos forem presidencialistas, maior a chance de corrupção.

Ele reconhece que o elo entre clientelismo e sistema eleitoral não se configura tão consistente, e também discorrerá sobre a relação entre poder Executivo e poder Legislativo em sistemas presidencialistas e como a prática de separação de poderes estimula o clientelismo, percepção semelhante à de Ackerman e de Arato. Resumo a crítica de Kitschelt ao regime presidencialista em alguns pontos: (i) a competição eleitoral é incentivada por meio da personalização da campanha e não por seu programa político; (ii) existe um desestímulo aos candidatos apresentarem programas políticos, já que exigiria esse contexto de uma maior disposição em concentrar esforços em temas de apelo aos eleitores; (iii) para governarem efetivamente, os presidentes necessitam construir amplas maiorias no parlamento, favorecendo práticas clientelistas; (iv) como o poder Legislativo não necessita de fidelidade ao presidente, constitui-se outro incentivo aos parlamentares buscarem apoio clientelista junto ao presidente e “repassar” a mesma prática juntamente aos seus eleitores.

Conclusões

A literatura especializada de Ciência Política vem aumentando continuamente sua atenção em torno dos efeitos que o desenho institucional exerce, direta e indiretamente, sobre a qualidade das instituições políticas democráticas. A distinção entre os modelos de regra majoritária e proporcional tem uma forte conotação no debate em torno da *accountability*. As regras majoritárias teriam, na constituição de seus governos, um grau maior de *accountability* do que os governos cujas regras constituintes sejam proporcionais. Esse grau maior deriva, por parte das regras majoritárias, de dois controles: “prospectivos” e “retrospectivos”.

O primeiro trata da identificação de propostas unificadas (o mandato) e da distinção clara, por parte do eleitor, do partido que irá ser responsável pelas políticas de governo, gerando esse cenário; quanto ao segundo controle, ele é respaldado em uma maior visualização de responsividade, já que assim o eleitor pode avaliar retrospectivamente os representantes (*accountability*). Marcus Melo (2007, p. 17) também considera que o majoritarismo representa um ideal e não necessariamente regras eleitorais ou mesmo um método de agregação de interesses.

Lijphart (2003) considera que regras proporcionais resultam em melhores êxitos de qualidade democrática. Uma diferença fundamental entre os dois modelos corresponde ao fato de que no modelo majoritário existe uma concentração de poder nas mãos de uma pequena maioria e muitas das vezes de uma

maioria simples em vez de uma maioria absoluta. Quem governará e quais os interesses que devem ser atendidos pelo governo, quando houver desacordo entre o povo e houver divergências de preferências? Para o sistema majoritário a resposta é facultada ao prevalectimento da maioria do povo, assim denotando a essência do modelo majoritário. Já quanto ao modelo consensual a resposta seria correspondente ao fato de prevalecer a vontade do maior número de pessoas, o que aparentemente não discorda do modelo majoritário, mas considera que essa exigência da maioria é um aspecto mínimo, e sua busca dá-se no âmbito de não se satisfazer com a mínima minoria, mas sim ampliar a mesma.

Lijphart considera que “a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos” (LIJPHART, 2003, p. 22) E o autor ainda considera que a democracia consensual resulta em melhores êxitos de qualidade democrática. Outra diferença fundamental entre os dois modelos corresponde ao fato de que no modelo majoritário existe uma concentração de poder nas mãos de uma pequena maioria e muitas das vezes de uma maioria simples em vez de uma maioria absoluta. Em contrapartida, o modelo consensual procura compartilhar, dispersar e limitar o poder de inúmeras maneiras.

Outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual caracteriza-se pela abrangência, a negociação e a concessão (*idem*, p. 18).

É nesse ponto que a diferenciação dos dois modelos atinge, pressuponho, um momento fundamental de análise sobre eficácia política. Na leitura de Marcus Melo, parte da Ciência Política afirma que “a dispersão de poder produz ineficiência política e efeitos redistributivos perversos” (MELO, 2007, p. 12). Assim, quanto mais pontos de veto maior a chance de paralisia decisória (crise de governabilidade). É um quadro de análise que intuitivamente pode separar eficácia política das regras proporcionais, já que um cenário de dispersão de poder, embora possa caracterizar-se por uma maior inclusividade, perde, em contrapartida, em eficiência e, quanto maior a fragmentação de poder, também menor a capacidade dos cidadãos controlarem seus governos.

Quando toma a responsabilização como fator fundamental às democracias representativas, ainda mais encarando a responsabilização como delegação, Marcus Melo afirmará, em nível comparativo, que “a responsabilização ocupa lugar privilegiado no quadro conceitual do majoritarismo como modelo ideal de desenho institucional” (*idem*, p. 16). O que, para ele, efetivamente não ocorre no modelo proporcionalista.

De uma forma ou de outra, o debate em torno do melhor desenho institucional é perpassado por vários critérios que se perdem, muitas vezes, no devido contexto de cada sociedade. As regras majoritárias proporcionam maior governabilidade e podem ser justificadas devido a produzirem resultados razoáveis para a democracia, fundamentalmente dentro da perspectiva de clareza de responsabilidade e também de resolutividade que se ajustam ao modelo de regras majoritárias.

Esse trabalho decorreu sobre a relação entre qualidade democrática e eficácia política como uma continuidade para um maior grau de *accountability* nas instituições políticas democráticas. Nesse transito teórico, considera-se que:

(i) Eleições, configuradas no desenho constitucional (em regras majoritárias

ou proporcionais), não se constituem tão somente como recurso democrático, mas devem ser coadunadas em torno de regras institucionais que fomentem *accountability* na relação *principal – agente*;

(ii) O segundo item é um desdobramento direto da primeira inferência: o melhor desenho institucional é fundamental para um maior grau de *accountability*, tanto vertical quanto horizontal;

(iii) Regras majoritárias são menos inclusivas, entretanto, constituem-se como um desenho constitucional melhor por proporcionar mais governabilidade e menos tendência a paralisia decisória;

(iv) O problema de paralisia decisória manifesta-se também na discussão sobre tipos de regime. No presidencialismo, seu desenho constitucional é permeado de *veto players* que tendem a gerar um alto custo de mudança do *status quo*;

(v) Um sistema político democrático com pouca institucionalização dos sistemas partidários pode gerar incertezas em relação às eleições e, conseqüentemente, dificultar a estabilidade democrática.

É claro, outros pontos também são fundamentais para entender o melhor quadro institucional que disponibilize uma maior inserção de *accountability*. Consideramos que o tipo de regime democrático denota maior eficácia em regimes parlamentares e menos em regimes presidencialistas, concordando com a maior parte da literatura especializada aqui recortada como suporte analítico. A separação dos poderes, fundamentalmente ancorada em regimes presidencialistas, implica maior fragilidade das instituições, estimulando vícios institucionais como relações clientelistas entre poder Executivo e poder Legislativo. Ou, ao contrário, poder-se-ia encarar o quadro de separação dos poderes como um exemplo de *check and balances* e de exercício de controle entre os poderes e maior grau de *accountability* horizontal.

Minhas considerações finais resultaram fundamentalmente de uma pergunta advinda desses efeitos: quais mecanismos permitem o funcionamento da democracia? Não existe uniformidade teórica e conceitual como resposta a essa pergunta. Múltiplas percepções e fundamentos empíricos são apresentados como suporte para essas amplas variações que transitam desde a separação dos poderes e suas conseqüências, a *accountability* horizontal, até a necessidade de institucionalização dos partidos para uma *accountability* eleitoral efetiva. Claro, a discussão é viva entre cientistas políticos, demonstrando uma não cristalização dos temas aqui brevemente percorridos.

Notas

1. “O processo de considerar entre as políticas possíveis de serem favorecidas pelos membros do grupo” (N.R.).
2. “Teóricos da escolha social tem aprendido bastante sobre o que e como as preferências variadas de múltiplos indivíduos pode ser coerentemente e consistentemente agregada em uma única escolha” (N.R.).
3. “Essa conclusão – que a ciclicidade é ubíqua mas limitada – conduz-nos à conclusão de que a teoria democrática precisa ser repensada, mas que o valor normativo da norma majoritária pode ser defendida contra Riker” (N.R.).

4. “Os efeitos da ciclicidade em fenômenos difusos como a troca de favores legislativa e a negociação de coalização, que são – se não impossíveis – de explicar sem preferências sociais cíclicas ou pelo menos intransitivas” (N.R.).
5. Outra forma de *accountability* seria a *social*. Ela teria um cunho muito maior de participação social, já que os atores envolvidos nela seriam indivíduos, ONGs ou movimentos sociais, por exemplo, exercendo ação política sobre a *accountability vertical*.

Referências

- CKERMAN, B. 2000. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, Cambridge (MA), v. 113, n. 3, p. 642-727, Jan.
- ARATO, A. 2002. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University.
- DAHL, R. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- KITSCHOLT, H. 2000. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 33, n. 6-7, p. 845-879, Aug.-Sep. Disponível em: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Kitscholt/CFB47C5882ABD9F5108854435730C7EF39626DE168.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- LIJPHART, A. 2003. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MCGANN, A. 2006. *The Logic of Democracy, Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection*. Ann Harbor: Michigan University.
- MELO, M. A. 2007. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n63/a03v2263.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- MORENO, E.; CRISP, B. & SHUGART, M. 2003. The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S. & WELNA, C. (eds.). *Democratic Accountability in Latina America*. New York: Oxford University.
- POWELL, G. B. 2007. Aggregating and Representing Political Preferences. In: BOIX, C. & STOKES, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University.
- PRZEWORSKI, A.; MANIN, B. & STOKES, S. C. 1999. Introduction. In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. C. (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University.
- SAMUELS, D. 2007. Separation of Powers. In: BOIX, C. & STOKES, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University.
- SCHUMPETER, J. A. 1961. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura.
- TSEBELIS, G. 1997. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm. Acesso em: 26.jul.2012.

Grupos de interesse, preferências dos parlamentares e pressão midiática:

um modelo formal para o Legislativo sob a influência de grupos de interesse e da mídia

**Rodolpho Talaisys Bernabel e
Umberto Guarnier Mignozzetti**

Resumo

Desenvolvemos um modelo formal no qual mensuramos a relação entre grupos de interesse, posicionamento político dos parlamentares e influência da mídia sobre os resultados eleitorais. Mostramos a existência de uma política de equilíbrio que maximiza a chance eleitoral de um dado parlamentar. Por fim, propomos algumas questões centrais sobre a relação entre mídia e grupos de interesse e suas influências sobre o comportamento parlamentar.

Palavras-chave: grupo de interesse; comportamento parlamentar; mídia; eleições; eleitores.

Abstract

In this article we develop a formal model to measure the relationship between interest groups, parliamentary political positioning and the media influence over the electoral results. We show the existence of a political equilibrium that maximizes the chance of a given parliamentary election. Finally, we propose some main questions about the relationship between the media and interest groups and its influences over the parliamentary behavior.

Keywords: interest groups; parliamentary behavior; media; elections; electorate.

Artigo recebido em 20 de janeiro de 2012; aceito para publicação em 20 de junho de 2012.

Introdução

Neste trabalho vamos modelar o comportamento dos legisladores brasileiros tendo como pressuposto que estes agem sobre um ambiente permeado pela

Sobre o autor:

Rodolpho Talaisys Bernabel é Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

Umberto Guarnier Mignozzetti é Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

ação de grupos de interesse. Vamos ainda supor que exista, entre os eleitores, certa proporção k que vote prospectivamente, ou seja, que acompanhe as notícias mais comuns na política e que votem, ao final dos mandatos, de acordo com essas informações recebidas. Assim, é suposta também a existência de uma mídia independente que reporta, de maneira imparcial, os fatos julgados mais importantes por eles.

Essa diáde, mídia e grupos de interesse, tem uma suposta influência bem marcante na política nacional. Muitos trabalhos (MIGUEL, 2003; AZEVEDO, 2006; BIROLI & MANTOVANI, 2010) abordaram o problema da relação entre mídia e o sistema político. Ainda, muitos outros trabalhos trataram da questão da influência dos grupos de interesse na política nacional (MANCUSO, 2003; 2004; MOTTA, 2007; MARZAGÃO, 2008).

Os trabalhos citados acima, a nosso ver, constroem a possibilidade de relacionarmos ambas as arenas de influência em um modelo que se aproxime dos modelos construídos por Grossman e Helpman (2001) e Baron (1994). Uma das razões para a baixa produtividade nessa intersecção, a nosso ver, é o fato de que essa interação gera uma série de complicações para a modelagem. Aqui vamos dirimir algumas dessas complicações fixando um cenário, ainda que irrealista, via definição axiomática onde temos a interação entre um candidato e um grupo de interesses. Apesar de limitado, vamos mostrar que esse cenário simples já nos permite muitas conclusões interessantes. Esperamos que outros trabalhos relaxem essas hipóteses e permitam uma construção mais próxima à realidade, melhorando assim o conhecimento na área.

Vamos então proceder à análise em três etapas. Na seção II vamos explicitar os pressupostos que estão por trás da modelagem. Vamos então fixar os axiomas e sugerir os cenários prováveis e, mais importante, os cenários mais improváveis. Na seção III vamos construir o núcleo do modelo, a partir da função “proporção de votos” de um parlamentar, que é condicionada ao ponto-ideal do parlamentar (que teria que ver com a *constituency* do parlamentar) e da quantia gasta na campanha.

Os grupos de interesse, por sua vez, ganham quanto mais aproximam as políticas de suas posições preferidas e, por sua vez, alocam mais recursos para que as políticas venham, de fato, para suas posições. Por fim, modelamos a influência da mídia tal que haja, supostamente, uma proporção de leis que são apreciadas sob situação não barulhenta (*shushing law-making*) e outra sob situação oposta (*noising law-making*). Vamos mostrar as condições para existência e unicidade do equilíbrio para esse modelo.

Vamos então fazer uma análise do equilíbrio derivado na tentativa de responder duas questões centrais. A primeira diz respeito à política que podemos esperar a partir da variação da quantidade de eleitores que pretendem informar-se. A segunda, a variação da política que podemos esperar a partir da variação da influência da mídia na tentativa de informar os eleitores. Na conclusão vamos discutir algumas implicações do modelo, bem como alguns problemas que limitam os resultados aqui encontrados.

A construção do modelo

Axiomas

O principal pressuposto que suporta esse modelo é o da Escolha Racional. Por racional queremos dizer que existe um conjunto de atores e que esses atores ordenam suas preferências (supondo também a existência de um conjunto não vazio de alternativas). Isto é, dadas duas alternativas, ele sabe qual é aquela que é mais preferida (ORDESHOOK, 1989).

Primeiro axioma: *os atores considerados são racionais.*

Ainda, vamos fazer algumas suposições sobre os eleitores. Usando os protocolos de Baron (1989; 1994), vamos considerar que os eleitores seriam divididos em dois grandes grupos: eleitores informados e eleitores não informados. Os eleitores informados teriam, por suposto, acesso à mídia e interesse em premiar ou punir os candidatos que colocaram em prática as posições políticas mais próximas de seu ponto-ideal.

Segundo axioma: *a proporção de eleitores pode ser dividida em γ não informados e $1 - \gamma$ informados.*

Como tocamos no problema da informação, vamos supor que existam agências de informação que disponibilizem os principais fatos políticos aos indivíduos a um preço baixo. Por suposto, e para evitarmos uma modelagem mais pesada, vamos considerar que os grupos midiáticos veiculem uma informação não enviesada. Esse pressuposto pode ser relaxado se considerarmos que as informações chegam aos indivíduos em média corretamente mais algum termo aleatório com média zero e variância σ^2 . Entretanto, vamos modelar sem esse relaxamento por questão de simplificação¹.

Terceiro axioma: *existem agências de informação que reportam os principais fatos, de modo não enviesado, aos eleitores.*

Quanto aos grupos de interesse, eles agiriam tentando deslocar o ponto-ideal dos parlamentares em direção aos seus próprios pontos-ideais. Agindo assim, eles deveriam recompensar os parlamentares com algum valor que ao menos deveria cobrir o quanto o parlamentar perde em abrir mão de implementar seu ponto-ideal². Conforme Baron (1989), esses valores seriam empregados em gasto de campanha visando trazer os eleitores não informados para mais próximo de seus pontos ideais.

Quarto pressuposto: *existe ao menos um grupo de interesses, que tem poder eleitoral desprezível, mas que empregam recursos de seus membros para tentar trazer legisladores para mais próximos de suas preferências.*

Por fim, vamos considerar que os legisladores têm duas características centrais. A primeira diz respeito a sua intenção em sobreviver na política. Isso significa que independente de o legislador querer continuar sendo deputado, ele quer continuar na política e, portanto, deve posicionar-se de modo a atingir certo nível eleitoral necessário para o cargo que quer disputar. Em segundo lugar, os legisladores teriam preferências sobre as políticas dadas pelos seus pontos-ideais.

Quinto axioma: *os legisladores maximizam suas chances eleitorais dadas as suas preferências políticas.*

Essas são, portanto, as principais restrições que orientam nossos atores. Passemos então à modelagem do problema.

O modelo formal

O modelo formal que estamos considerando consiste em três parâmetros dados de forma exógena. O primeiro parâmetro é a posição da *constituency* que apóia o parlamentar. A suposição é que o parlamentar posiciona-se de modo a ganhar o máximo de votos dada suas preferências pessoais de política a implementar. Em segundo lugar, existe, na realidade (e vamos supor que seria um parâmetro imutável pelo parlamentar no curto prazo), uma proporção de pessoas que se interessam e outra que não se interessam por política. Ainda, existem os grupos de interesse que nada mais são do que agrupamentos de pessoas que dispõem de recursos para influenciar os resultados políticos, mas que não possuem números suficientes para eleger um deputado.

O processo de modelagem nada mais é do que colocar esses atributos em um framework que permite isolarmos as relações que importam para os atores e que os atores tenderiam a privilegiar em sua ação. Começemos então pelo comportamento dos legisladores.

A chance eleitoral de um determinado legislador i no pleito posterior dependerá então de dois fatores essenciais: (i) do seu gasto de campanha e (ii) de sua escolha de pontos-ideais. Supondo que seu gasto de campanha tenha impacto sobre a proporção de eleitores não informados γ e que sua decisão política tenha impacto sobre os outros eleitores, uma função que mensure a proporção de votos obtidos seria como na equação abaixo.

$$P_i(G_i, x; p_i, \beta, G_{-i}, \gamma) = \gamma \left(\frac{\beta G_i}{\bar{G}} \right) + (1 - \gamma)[1 - (x - p_i)^2]$$

Sendo que P é a proporção de votos que o candidato $i \in L$ recebe³. Estamos supondo que essa proporção depende de $\gamma \in (0,1)$, que é a proporção de eleitores não informados; de β , que é a vantagem da incumbência⁴; de $G_i \in R^+$, que representa o gasto de campanha do candidato (e $\bar{G} \in R^+$ é a soma do valor total de gastos permitidos por lei para cada um dos candidatos) e de sua escolha x de política que deverá apoiar⁵. Ainda, vamos supor dado o ponto-ideal do candidato e que os votantes informados são orientados prospectivamente (ver o segundo axioma), isto é, eles votam somente de acordo com o ponto-ideal do candidato.

Notemos que o segundo argumento da função acima tem máximo sempre que $x = p_i$. Notemos ainda que a especificação que propomos poderia ser relaxada tomando qualquer função no espaço de funções que satisfaçam os axiomas enunciados acima. No primeiro argumento usamos a idéia de Baron (1994). No segundo argumento, da Teoria Espacial do Voto (ENELOW & HINICH, 1984). Vamos trabalhar com essa forma funcional pela simplicidade em que capta os principais pressupostos e evita maiores abstrações.

Os grupos de interesse contribuem com uma parte do gasto de campanha do candidato. Os partidos e o próprio candidato contribuem com a outra parte. Assim, o gasto G_i pode ser decomposto em duas quantias importantes,

o incentivo dos grupos de interesse⁶ e os valores advindos de outros meios. A função fica $G_i = G_{gr,i} + G_{o,i}$. Por simplicidade vamos supor que o gasto do partido e do candidato $G_{o,i}$ é igual a zero⁷. Portanto, $G_i = G_{gr,i} = D_j(x)$, onde j é o grupo de interesses que contribui para o candidato i .

Naturalmente, esses grupos têm uma posição preferida para as políticas (ou seja, um ponto-ideal). Ainda, eles possuem um montante (M) que é formado via contribuição dos membros do grupo. É razoável supor então que esse dinheiro seria empregado pelo grupo de maneira a maximizar a proximidade do político de sua posição ideal. Supondo que o grupo sempre procura políticos que estejam próximos de seu ponto-ideal, a função geradora do gasto que os grupos de interesse estariam dispostos a efetuar teria o formato da equação abaixo.

$$D_j(x; g_j, M) = M \left[1 - (x - g_j)^2 \right]$$

Onde D é o valor que o grupo j irá disponibilizar para um candidato qualquer (ou um conjunto de candidatos); g_j é o ponto-ideal do grupo de interesses e M é o montante máximo que pode disponibilizar (com $M \leq \bar{G}$). Note que na medida em que a política aproxima-se de seu ponto-ideal, o grupo de interesses libera mais recursos. Ou seja, quanto mais próximo do que ele prefere, mais dinheiro ele libera.

Um equilíbrio para esse jogo será a escolha de uma política (por um candidato) que maximize suas chances de ganhar a eleição (ou seja, maximize a sua proporção de votos individual). Isso envolve alguma combinação de gasto de campanha (e, portanto de apoio a políticas dos grupos de interesse) e posicionamento ideológico (apoio ao seu eleitor fiel). Naturalmente, isso está permeado pela proporção de eleitores informados, pelo montante disponível ao grupo de interesses, pelo ponto-ideal do grupo de interesses e pela vantagem de incumbência do candidato.

Num modelo bem simples, onde temos um grupo de interesses tentando influenciar um candidato, basta ligarmos a segunda equação acima à primeira equação e escolhermos a política que maximize a chance eleitoral sujeito à condição de contorno $x \in [0, 1]$. Por outro lado, ainda não incluímos uma das nossas premissas fundamentais: a influência da mídia no processo. Onde entraria a influência da mídia sobre o processo?

Vamos incluir a pressão midiática supondo que a influência da informação política atinge decerto mais os $1 - \gamma$ eleitores mais informados. Entretanto, num episódio de grande visibilidade política, acabaria não importando se o eleitor informa-se ou não: ele receberia a informação sobre o episódio de qualquer modo. Se supusermos então que uma proporção $\delta \in (0, 1)$ de leis vai chamar a atenção da mídia, então a proporção de votos que o deputado candidato espera receber é de:

$$P_i(D(x), x) = \gamma(1 - \delta)^2 \left[\frac{\beta D(x)}{\bar{G}} \right] + [1 - \gamma(1 - \delta)^2][1 - (x - p_i)^2]$$

Note que quando à exposição à mídia tem produtividade crescente (captado pela elevação do termo ao quadrado⁸). Ou seja, os eleitores não informados

tornam-se mais informados com o efeito da mídia e esse efeito “acelera” na medida em que a mídia disponibiliza mais informações. Desse modo, mesmo que a proporção deles for baixa de início, se a exposição à mídia dos procedimentos políticos cresce, aumenta o número de pessoas interessadas e, portanto, que punem o político que se afaste de seu ponto-ideal.

A pergunta que falta então é sobre o resultado político que podemos esperar sob essas premissas? Devemos então encontrar a decisão política ótima para o candidato. Procedendo à otimização, vemos o resultado no Apêndice.

$$x^* = \frac{p_i - \gamma(1 - \delta)^2 \left(p_i - \left(\beta \frac{M}{G} \right) g_i \right)}{1 - \gamma(1 - \delta)^2 \left(1 - \beta \frac{M}{G} \right)}$$

Ou seja, essa é a escolha política que maximiza as chances eleitorais do político i sob a influência de um grupo de interesses j . Vejamos o que podemos dizer sobre os resultados políticos dessas escolhas.

Algumas predições

Algumas questões são naturalmente interessantes e remetem diretamente ao equilíbrio derivado na seção anterior. Vamos proceder com uma análise de estática comparativa da posição política derivada no modelo anterior. Em cada uma das proposições abaixo, a idéia é variarmos cada um dos parâmetros que seriam exógenos e observar o efeito sobre o posicionamento dos candidatos.

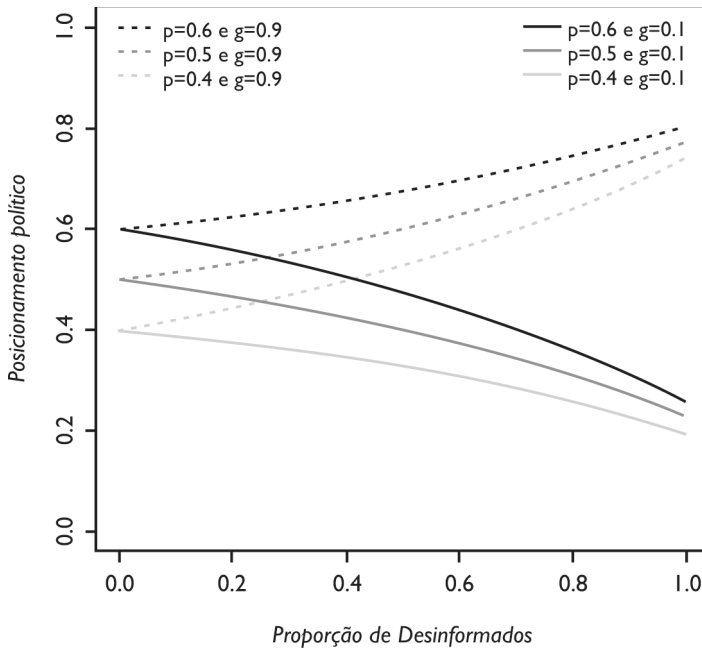
Primeira proposição: *na medida em que a proporção de eleitores desinformados aumenta, aumenta a proximidade entre o parlamentar e o grupo de interesses.*

Prova: Tomando a derivada parcial de x^* em função de γ e considerando, sem perda de generalidade, que $p_i > \beta g_i \left(\frac{M}{G} \right)$ temos:

$$\frac{\partial x^*}{\partial \gamma} = (1 - \delta)^2 \left(\frac{-B \left(p_i - \beta \frac{M}{G} g_i \right) - A \left(1 - \beta \frac{M}{G} \right)}{B^2} \right)$$

Onde A é o numerador e B é o denominador de x^* . Como o resultado é decrescente, na medida em que aumentamos a proporção de desinformados, o político tende a caminhar na direção de $\beta g_i M/G$ e, portanto, na direção do grupo de interesse.

Ou seja, como sugere o Gráfico 1, na medida em que aumenta a proporção de eleitores desinformados, mantendo tudo mais constante, aumentamos a proximidade do parlamentar da posição do grupo de interesses. Isso a quantia disponibilizada pelo grupo para aumentar sua proporção de votos torna-se mais necessária.

Gráfico I. Desinformados x Posicionamento

Fonte: Os autores.

Segunda proposição: o aumento na exposição midiática leva o parlamentar a aproximar-se mais de seu ponto-ideal.

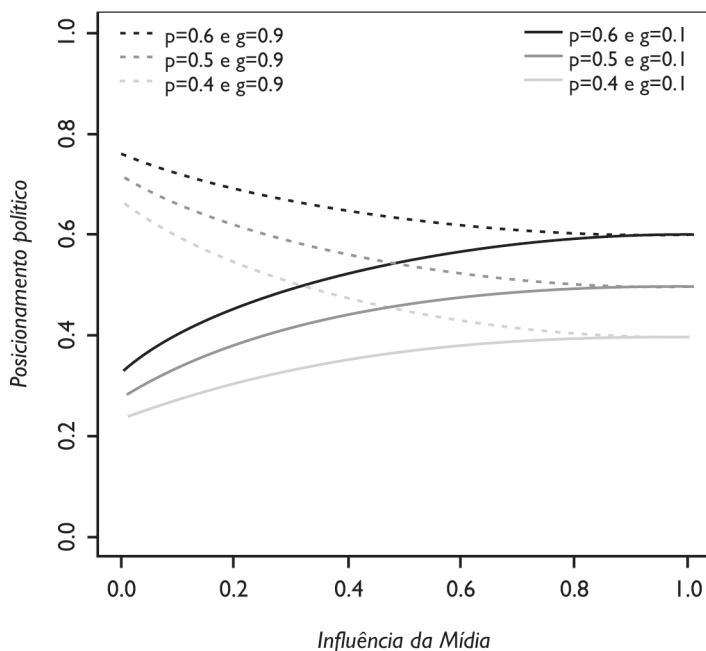
Prova: Tomando a derivada de x^* em função de δ e considerando novamente, sem perda de generalidade, que $p_i > \beta g_i M/G$ temos:

$$\frac{\partial x^*}{\partial \delta} = 2\gamma\delta \left(\frac{B \left(p_i - \beta \frac{M}{G} g_i \right) + A \left(1 - \beta \frac{M}{G} \right)}{B^2} \right)$$

Onde A e B são iguais à proposição acima. É fácil ver que a variação nesse caso é positiva, ou seja, na medida em que aumentamos o *noising*, caminhamos na direção de p_i e, portanto, na direção do *constituency*.

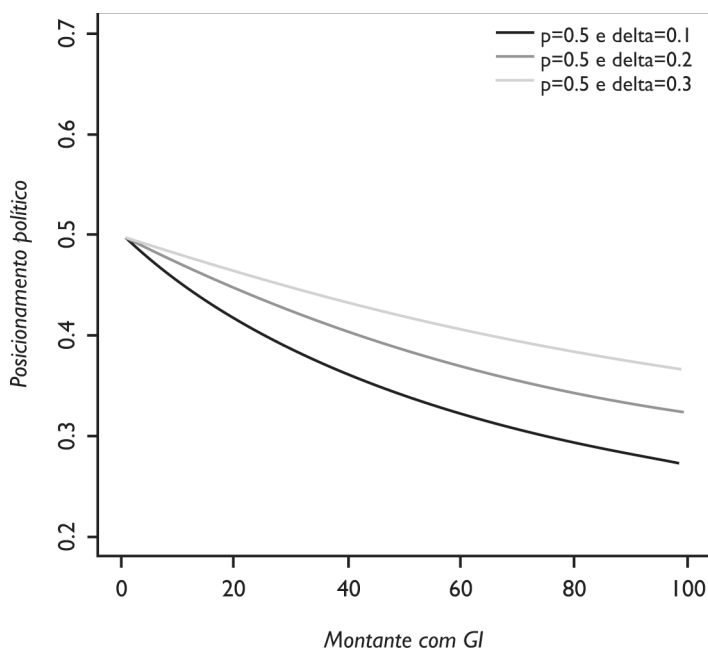
Ou seja, como sugere o Gráfico 2, na medida em que aumenta o barulho e a mídia interessa-se mais pelos problemas políticos, mantendo tudo mais constante, aumentamos a proximidade do parlamentar do seu eleitor pelo medo de receber uma punição de seus eleitores⁹.

Gráfico 2. Mídia x Posicionamento



Fonte: Os autores.

Gráfico 3. Montante x Posicionamento

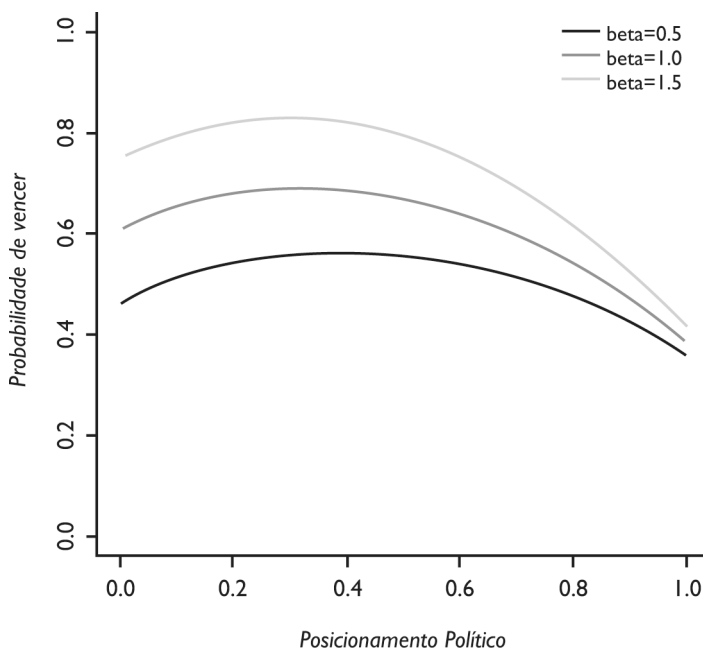


Fonte: Os autores.

Note ainda no Gráfico 3 que, na medida em que variamos o montante disponível nas mãos do grupo de interesse, o parlamentar tende a aproximar-se ligeiramente do grupo, pois uma leve aproximação já implica uma quantia grande de dinheiro para sua campanha. Tudo mais constante, essa é uma boa estratégia de captação de recursos.

Outro ponto importante é a vantagem da incumbência (o parâmetro β). Notemos que se a vantagem aumenta, o deputado necessita menos de recursos para campanha e assim, depende menos dos grupos de interesse e, portanto, pode aderir mais ao posicionamento de seu eleitorado (supondo logicamente que isso seja preferido para o candidato).

Gráfico 4. Incumbência e Chance de Vencer



Fonte: Os autores.

Do ponto de vista dos grupos de interesse, um ponto preferencial para eles é que haja o mínimo possível de exposição midiática. Quanto menos visíveis estiverem as leis, maior o poder de ação desses grupos, pois mais próximos estaríamos da proporção real de pessoas informadas. Se se perguntasse aos grupos de interesse quais tipos de regras de procedimentos eles preferem, é natural que digam que votações às portas fechadas seriam mais eficazes, por prevenir o efeito da mídia sobre seus resultados¹⁰.

Conclusões

Procuramos apresentar quais seriam os principais efeitos da influência da mídia e da existência de grupos de interesse sobre os resultados finais das políticas implementadas no poder Legislativo.

O modelo aponta centralmente para algo muito intuitivo. Primeiro, que grupos de interesse têm influência patente e tanto maior quanto menos informado o eleitorado. Isso significa que o resultado político é mais sujeito à pressão tanto mais as pessoas interessem-se menos por política.

De outro lado, quanto mais intensa a ação da mídia, maiores as chances de os eleitores informarem-se compulsivamente e, no limite, terem uma percepção mais precisa sobre as políticas implementadas por seus candidatos (o que faz sentido se considerarmos a idéia de “alarme de incêndio” de Amorim Neto e Tafner (2002)). Supondo que os políticos escolhem seu posicionamento de acordo com as preferências de suas *constituencies* (e de seus partidos), quanto maior o volume da informação recebida, mais os seus eleitores mais sensíveis se deslocariam na direção dos grupos de interesse. Ainda, se os candidatos forem *office seekers* (axioma cinco), esperamos que eles não façam tal movimento, pois seria uma estratégia dominada e não ótima¹¹.

Por fim, os modelos formais têm a vantagem de deixar claros os pressupostos que estão por trás da modelagem. Isso faz que a crítica torne-se mais evidente e os possíveis pontos onde se podem avançar fiquem mais claros.

A primeira crítica que podemos fazer ao modelo é que ele não incorpora a questão partidária, muito importante no caso brasileiro (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Ainda assim, acreditamos que o modelo dá boas indicações sobre o resultado final, pois os partidos nada mais são do que grupos de parlamentares que partilham posicionamento ideológico próximo.

Um ponto fraco do modelo é a idéia de que a mídia é independente. Alguns poderiam pensar que a mídia é também um grupo de interesses (o que é bem razoável) e supor que haja uma triagem na informação reportada. De fato, isso pode ocorrer e demos alguma indicação de como isso pode ser solucionado no corpo do texto. De qualquer modo, a informação recebida pelo eleitor vem de diversas fontes e isso, de um lado, aumenta o seu custo de informação, mas, de outro, minimiza o viés na informação por permitir comparação entre fontes e eventual escolha de fontes supostamente mais confiáveis.

Por fim, faltou a modelagem do poder Executivo e de como ele entra nesse modelo. Como não foi nosso foco aqui modelar quais políticas serão enviadas pelo Executivo para apreciação e sim quais políticas os deputados prefeririam sobre essas restrições, então o papel do Executivo pode ser desprezado, ao menos nessa primeira etapa da modelagem.

Esse modelo contribui principalmente ao propor uma relação fácil de ser mensurada por suas premissas, e que tem a plasticidade de ser mais geral do que o caso brasileiro em particular, funcionando também em países de representação proporcional.

Notas

1. Esse axioma é controverso também pelo fato de que supõe que as agências de informação não são atores estratégicos. Vamos considerar que sua estratégia para serem independentes é sobreviverem no longo-prazo.
2. Vamos desconsiderar a idéia de que lobby pode ser feito sem moeda corrente. Entretanto, Grossman e Helpman (2001) abrem essa possibilidade supondo que podemos observar *lobbies* via relatórios que indiquem que os eleitores premiariam ou puniriam o apoio a um determinado conjunto de políticas.
3. Onde L é o conjunto dos legisladores.
4. Esse termo tem interpretação bem simples. Se igual a um, o legislador não tem vantagem nenhuma de ter estado na Câmara dos Deputados. Se menor que um, ele tem uma desvantagem (por exemplo, o caso dos punidos por serem suspeitos de participarem de algum escândalo político). Se maior que um, o candidato tem vantagem ao disputar a reeleição.
5. O valor de x vem do eixo esquerda-direita onde $x \in [0,1]$. Nesse modelo supomos que os deputados são partidários, ou seja, tem pontos-ideais (p_i) iguais aos seus pontos de preferência.
6. Aqui não vamos modelar uma possível disputa entre esses grupos.
7. Pensemos por exemplo que todos os candidatos recebem a mesma quantia do partido a que estão filiados. Assim, podemos supor que todos os candidatos seriam (pelo menos os de mesmo partido) iguais nesse quesito.
8. Note que, por exemplo, o quadrado de 0,1 é 0,01. Isso significa a exposição à mídia que tem seu efeito potencializado nessa especificação.
9. Nas proposições estamos supondo que a posição do grupo de interesses é diferente da posição do parlamentar. Se iguais, teremos um caso trivial sem muito interesse para análise.
10. Entretanto, o resultado é contra intuitivo. Como podem os grupos de interesse desejarem uma situação que poderia prejudica-los (por dar mais liberdade aos parlamentares)? A resposta é que, como o jogo repete-se, os grupos de interesse poderiam punir os parlamentares nas rodadas posteriores.
11. Ainda assim, se a orientação for diferente da do axioma cinco, então isso pode ser observado.

Referências

- AMORIM NETO, O. & TAFNER, P. 2002. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- AZEVEDO, F. A. 2006. *Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, abr.-maio. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29399.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- BARON, D. P. 1989. Service-Induced Campaign Contributions and the Electoral Equilibrium. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 104, n. 1, p. 45-72, Feb.
- _____. 1994. Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 88, n. 1, p. 33-47, Mar.
- BIROLI, F. & MANTOVANI, D. 2010. *Disputas, ajustes e acomodações na agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao programa bolsa família e eleições de 2006*. *Opi-*

- ção Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 90-116, jun.
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v16n1/a04v16n1.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- ENELOW, J. M. & HINICH, M. J. 1984. *The Spatial Theory of Voting: an introduction*. Cambridge: Cambridge University.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- GROSSMAN, G. & HELPMAN, E. 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge (MA): MIT.
- MANCUSO, W. P. 2003. *Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 61-87. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a05n58.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- _____. 2004. O lobby da indústria no congresso nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- MARZAGÃO, T. V. 2008. Lobby e protecionismo no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 263-278, jul.-set. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n3/a02v62n3.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- MIGUEL, L. F. 2003. Representação política em 3d: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989>. Acesso em: 23.jul.2012.
- MOTTA, D. A. 2007. Political Economy of Preferential Trade Agreement: the case of bilateral asymmetric negotiation. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 193-208. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n2/a03v27n2.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- ORDESHOOK, P. 1989. *Game Theory and Political Theory*. Cambridge (MA): Cambridge University.

Apêndice

Condições de otimalidade

Seja a proporção de votos como na equação da segunda proposição página 7. Assim, se colocarmos a contribuição do grupo de interesses na função teremos:

$$P_i(x) = \gamma(1 - \delta)^2 \left[\frac{\beta M(1 - (x - g_j)^2)}{\bar{G}} \right] + (1 - \gamma(1 - \delta)^2)[1 - (x - p_i)^2]$$

Onde $\gamma \in (0,1)$ é a proporção de desinformados, $\delta \in (0,1)$ a influência da mídia, M e \bar{G} e os montantes do grupo de interesses e o máximo gasto em campanhas respectivamente $M \leq \bar{G}$ e p_i e g_j respectivamente os pontos ideais do candidato i e do grupo de interesses j . É fácil ver que $P(x) \in [0,1]$ e vamos então otimizar a proporção de votos sobre o compacto $x \in [0,1] \subset \mathbb{R}$, que é a escolha política do candidato i .

Tomando a primeira derivada em função da posição política teremos:

$$\gamma(1 - \delta)^2 \beta \frac{M}{\bar{G}} (-2(x - g_j)) + (1 - \gamma(1 - \delta)^2)(-2(x - p_i)) = 0$$

Igualando a zero teremos a condição necessária para a otimalidade da escolha da posição política.

$$x^* = \frac{p_i - \gamma(1 - \delta)^2 \left(p_i - \beta \frac{M}{\bar{G}} g_i \right)}{1 - \gamma(1 - \delta)^2 \left(1 - \beta \frac{M}{\bar{G}} \right)}$$

Para mostrar que essa condição é suficiente basta tomarmos a segunda derivada.

$$\frac{d^2 P}{dx^2} = \gamma(1 - \delta)^2 \beta \frac{M}{\bar{G}} - 2\gamma(1 - \delta)^2$$

Como $M/\bar{G} > 0$, $0 < \beta < \bar{G}/M$, $\gamma > 0$, $0 < \delta < 1$ e $\gamma(1 - \delta)^2 \leq e$, então e, portanto, a escolha é também suficiente. Notemos ainda que o ponto ótimo é único. A unicidade é garantida pelo fato de que a segunda derivada não troca de sinal.

Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato

Clèmerson Merlin Clève

Resumo

O presente artigo trata da fidelidade partidária e de suas modificações decorrentes das decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nos termos do novo entendimento acerca da matéria, o artigo analisa se a expulsão de partido político por ato de infidelidade implicaria hipótese de decretação de perda do mandato. Expõe que existem duas dimensões da fidelidade partidária. A primeira consiste no objeto de mutação constitucional por parte das cortes, que não enseja a perda do mandato, e a segunda decorre da circunstância de cancelamento da filiação partidária ou troca de partido pelo mandatário, hipótese inócua de justa causa, a qual justifica a perda do mandato.

Palavras-chave: fidelidade partidária; mandato; expulsão; Supremo Tribunal Federal; Tribunal Superior Eleitoral.

Abstract

This paper is about the party fidelity and its modifications due to the recent decisions of the STF and the TSE. Under the new understanding of the matter, the article examines whether the expulsion of a political party by an act of infidelity hypothesis would decree a forfeiture of office. It states that there are two dimensions of party fidelity, the first, object of constitutional mutation by the courts, which does not motivate the loss of office, and a second, which arises from the fact of cancellation of party affiliation or exchange of party by the politician, without hypothesis of just cause, which justifies the loss of office.

Keywords: party fidelity; incumbency; Supreme Federal Court; Superior Court of Justice; expulsion.

Artigo recebido em 2 de maio de 2012; aceito para publicação em 1 de agosto de 2012.

Introdução¹

A fidelidade partidária constitui um tema recorrente no cenário do direito eleitoral brasileiro. Depois das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal

Sobre o autor:

Clèmerson Merlin Clève é Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

(STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o atual sistema comporta duas dimensões que, de fato, parecem incoerentes. Há dois tratamentos para a fidelidade partidária no presente ordenamento jurídico brasileiro².

Tendo a Justiça Eleitoral e o Colendo Supremo Tribunal Federal decidido que a mudança injustificada de agremiação política implica a perda do mandato, nos termos do novo entendimento acerca da matéria, cumpre verificar se a expulsão de partido político por ato de infidelidade implicaria, também, agora, hipótese de decretação de perda do mandato. Cuida-se disso a seguir.

Expulsão do partido e perda de mandato

De um lado encontra-se a fidelidade partidária considerada na dimensão exigente de lealdade ao estatuto, programa e diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, tal como disciplinado no art. 17, §1º, da Constituição, implicante, no caso de descumprimento, de sanção aplicada pela própria agremiação política. Essa dimensão da fidelidade não se confunde com aquela, ultimamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, em função de mutação de antiga orientação jurisprudencial, presente de modo implícito na Constituição como mera decorrência do sistema representativo, segundo o entendimento daquelas Colendas Cortes, que autoriza a perda do mandato, decretada pela Justiça Eleitoral, sendo ela para tanto provocada nas hipóteses de cancelamento de filiação ou mudança de partido sem justa causa.

A presente Constituição Federal, ante o disposto no art. 17 §1º, confere autonomia aos partidos políticos para a definição de seu desenho interno, definindo sua organização e funcionamento. Disso, decorre a possibilidade dos partidos apresentarem suas próprias disposições normativas no sentido de regular a disposição da sua estrutura e funcionamento. Aquilo que está implícito nessa liberdade é a autonomia para a formação de uma estrutura interna democrática (SILVA, 2011, p. 407).

Porém, se por um lado é garantida a referida liberdade para a organização dos partidos, não há previsão constitucional expressa para a perda do mandato por infidelidade partidária. Haverá perda do mandato, entretanto, na circunstância de cancelamento da filiação partidária ou troca de partido pelo mandatário, inócurre hipótese de justa causa. Manifesta-se, aqui, um segundo tipo de fidelidade partidária insuscetível de autorizar sanção, constituindo, portanto, a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral nos termos do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se de uma autêntica mutação constitucional, consequência de nosso modelo de democracia representativa fortemente marcada pelo monopólio partidário das candidaturas aos cargos eletivos. A Constituição – reitera-se – não trata expressamente desse segundo tipo de fidelidade. Cuidaria, entretanto, implicitamente nos termos da nova orientação jurisprudencial a propósito da matéria³.

Nos termos da Constituição de 1988, como aliás, das anteriores, a democracia brasileira, ao lado das técnicas de participação direta da cidadania, erige-se a partir do conceito de mandato representativo. Ora, como preleciona José Afonso da Silva, o “[...] mandato se diz político-representativo porque constitui uma

situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação. Aí o princípio da revogabilidade do mandato imperativo. O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade (...). Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário” (*idem*, p. 138-139)⁴.

No Brasil, portanto, é possível afirmar que o exercício do mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição, capazes de garantir a autonomia do mandatário que vai sujeitar-se aos ditames de sua consciência, ao programa partidário e às diretrizes *legítimas* estabelecidas pelo partido através de *órgão competente*. O mandato, portanto, compondo espécie de condomínio, é, a um tempo, do partido e do parlamentar, ou melhor, é do parlamentar em função do partido, sendo certo que o representante eleito, observado o estatuto e programa partidários, assim como as diretrizes estabelecidas com base neles, mantendo lealdade, exerce-o com ampla margem de liberdade⁵.

É a opção pelo mandato representativo que atrela o exercício da representação com as “exigências deliberativas” do Estado Democrático Constitucional. Não haveria espaço para deliberação democrática na vigência do mandato imperativo. Todavia, e esse é um risco, a forte configuração do regime de fidelidade partidária pode conduzir a prática representativa para o sistema do mandato imperativo. Para Eneida Desiree Salgado: “Essa concepção de Parlamento como órgão de deliberação não se coaduna com um mandato vinculado, em que os representantes políticos recebem instruções, de seu eleitorado ou do seu partido, e manifestam-se estritamente no sentido predeterminado, sendo impossibilitados de refletir sobre os outros argumentos apresentados” (SALGADO, 2010, p. 71).

Assim, no tocante à fidelidade partidária, há uma tensão que envolve (i) a natureza do mandato (princípio da democracia representativa); (ii) a liberdade de consciência (direito fundamental) e, finalmente, (iii) o princípio da fidelidade partidária, esta considerada como atitude leal ao programa partidário. Cumpre encontrar solução prestante de deferência simultânea aos termos em tensão. Deve o intérprete, portanto, manejando técnica adequada (concordância prática ou ponderação), harmonizar ou resolver o quadro de tensão. Por isso, a fide-

lidade partidária não pode ser aplicada de qualquer modo, significando a vulneração dos demais termos da equação referidos.

A violação da primeira dimensão, observado o devido processo legal, autoriza a aplicação de sanção, inclusive a expulsão se prevista nas disposições normativas internas do partido. Substancia, portanto, hipótese de infidelidade-sanção. No segundo caso não haveria propriamente emergência de sanção, pretende a nova orientação jurisprudencial, mas antes perda do mandato por exigência do sistema.

José Afonso da Silva, mesmo depois das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal que operaram o giro jurisprudencial referido, mantém a doutrina no sentido de que a expulsão do partido por ato de infidelidade não importa em perda do mandato.⁶ Em sentido distinto manifestase Augusto Aras, para quem, não apenas a migração, mas já a infração tipificada, no estatuto partidário, como ato de infidelidade passível de expulsão, importa, sim, em perda do mandato (ARAS, 2006, p. 342)⁷. José Afonso da Silva está certo.

Aliás, das manifestações do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que operaram a transmutação do entendimento anteriormente esposado a propósito da perda do mandato do agente político trãnsfuga, não há nada que autorize a suposição de que compreensão idêntica alcançaria a hipótese de infidelidade, tomada como caracterizando sanção, contemplada no art. 17 da Lei Fundamental. Aliás, da leitura dos votos é possível divisar uma apartação entre as dimensões distintas da infidelidade. Uma primeira, cumpre dizer, incide sobre os casos de migração partidária despida de causa justificadora aceitável, importando em perda do mandato, não como sanção, mas como simples decorrência do sistema representativo⁸. Uma segunda, incidente sobre o mundo partidário, confere autonomia ao partido para, por seu estatuto, tipificar condutas desviantes de natureza disciplinar, passíveis de aplicação de penalidades, entre elas, nos casos mais graves, a expulsão. Aqui, sim, haveria uma sanção, autorizada pela normativa constitucional, aplicada pelo partido. A mutação jurisprudencial alcançaria apenas a infidelidade do trãnsfuga, mas não aquela do indisciplinado. Nesse caso, os artigos 15 e 55 da Constituição, tratando-se de parlamentar, impediriam a perda do mandato em razão de expulsão do partido⁹. De modo que, em relação à hipótese, continuaria válido o antigo entendimento doutrinário sintetizado por André Ramos Tavares:

Os atos de infidelidade ou indisciplina podem redundar até na exclusão do infrator do partido. Para tanto, haverá de constar a hipótese do próprio estatuto partidário em questão. Isso significa, portanto, que as conseqüências só poderão ser de âmbito interno (daí poder falar em liberdade partidária como circunscrita a esse âmbito). Como conseqüência, no caso de infidelidade ou indisciplina partidária de candidato já eleito, não haverá a perda do respectiva mandato. Aliás, para tanto, a hipótese haveria de constar do rol indicado no art. 16 da C.F. (TAVARES, 2006, p. 708)¹⁰.

Nesse sentido pronuncia-se Joel J. Cândido:

Conforme o art. 22 da Lei n. 9.096, de 19.9.1995 (LPP), a expulsão, inclusive, dá ensejo ao cancelamento imediato da filiação partidária. O

processo disciplinar interno, que aplica essa sanção ao filiado, dar-se-á na forma prevista no Estatuto Partidário. Ultimada legalmente a expulsão, o filiado expulso, se vier a se filiar a outra sigla, ainda que após a data limite [...], não estará sujeito ao processo de retomada do mandato eletivo [...]. (CANDIDO, 2008, p. 634).

O autor aproveita, inclusive, para, com razão, alertar que a agremiação política que decidir pela expulsão de um filiado titular de mandato haverá de levar em conta o fato de que não poderá, nos termos da Resolução nº 22 610/2007 do TSE, que dispõe sobre o tema, aforar medida objetivando a retomada do mandato eletivo tal como ocorreria na circunstância de infidelidade decorrente de transfugismo¹¹.

Conclusão

Conclui-se, diante do exposto, que a expulsão por deslealdade tipificada como infração disciplinar nos termos da disposição estatutária, sendo causa para o cancelamento da filiação, não é, todavia, para a perda do mandato. A conclusão pode trazer certa dose de desconforto. Afinal, parece manifestar-se no caso alguma incoerência na disciplina jurídica da infidelidade. O transfugismo voluntário acarreta a perda do mandato. Aquele involuntário, entretanto, operado pela expulsão, não autoriza idêntica consequência. Mas o direito, é preciso convir, nem sempre é coerente. Coerência no caso poderá ser recobrada ou por novo giro hermenêutico concretizado pela jurisdição a conferir nova carga de significação ao disposto nos artigos 15, 17 e 55 da Constituição ou por conta de reforma constitucional. Enquanto isso não ocorre, o quadro manifesta-se tal como acima apresentado.

E se a sanção de expulsão for aplicada no ano anterior a determinada eleição, de modo que não haja mais tempo para a satisfação da exigência temporal de filiação partidária definida no art. 18 da Lei dos Partidos Políticos? Na hipótese o filiado, eventual parlamentar, ficará impedido de candidatar-se à reeleição por outro partido. Não emerge no caso situação análoga à da decretação, ainda que por via indireta, da perda de direito político (capacidade eleitoral passiva)? A expulsão, em semelhante circunstância, não constituiria, em função de particular leitura do art. 55 da Constituição, penalidade ineficaz?

Está-se, aqui, a utilizar, ainda que na forma de pergunta, argumento análogo àquele manejado ao tempo da vigência da candidatura nata¹². A resposta é não. A impossibilidade da postulação da reeleição pela incidência da exigência do art. 18 da Lei dos Partidos não supõe a ineficácia da penalidade. Estão em planos distintos. Se a consequência da expulsão é a impossibilidade do exercício, para a eleição subsequente, da capacidade eleitoral passiva, em razão da não satisfação de condição de elegibilidade definida em lei, este é o preço a pagar, pelo parlamentar falto, pelo ato de infidelidade¹³.

Em síntese, e reafirmando a resposta já fornecida para o questionamento que intitula o presente artigo, entende-se que a aplicação, pela agremiação política, da penalidade disciplinar de expulsão por infidelidade partidária (hipótese de infidelidade-sanção segundo a jurisprudência), à luz do melhor Direito, continua a não importar em perda do mandato.

Notas

1. Sou grato ao Professor e Doutorando Bruno Meneses Lorenzetto pela colaboração na redação do presente artigo.
2. O caso da infidelidade partidária contemplado no art. 17, §1º, da Constituição Federal, foi objeto de estudo anterior (Cf. CLÈVE, 2012).
3. Recentes manifestações do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal proporcionaram um novo entendimento ao tema da fidelidade partidária. Cabe então delinear o cenário em que a questão apresenta-se atualmente.

Em 27 de março de 2007, o TSE, inaugurando nova orientação, concluiu que o mandato pertence ao partido político e não ao parlamentar. Assim, em relação a deputados federais, deputados estaduais e vereadores, *a migração partidária pode ser punida com a perda do mandato*. O entendimento foi exarado na resposta à Consulta nº 1 398. O pronunciamento causou alarde por sua inovação, originando a Resolução nº 22 526, de 27 de março de 2007. Na ocasião, o Ministro Cezar Peluso afirmou “que os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando, sem justificação nos termos já expostos, ocorra cancelamento de filiação ou e transferência de candidato eleito para outra legenda”. Nesse viés, concluiu que a relação entre candidato e partido deve manter-se enquanto perdurar o mandato partidário assumido pelo representante sob os auspícios do partido. Isso porque o mandato teria caráter inequivocamente partidário. Afirmou o Ministro: “Afere-se, aqui, não à fidelidade partidária, mas à *fidelidade ao eleitor!*”. O único voto vencido foi subscrito pelo Ministro Marcelo Ribeiro. Sua tese baseou-se na inexistência de norma constitucional ou infraconstitucional que determine a perda do mandato por mudança de partido.

Em 1º de agosto de 2007, o TSE novamente pronunciou-se sobre o tema, mediante a Resolução nº 22 563. A Consulta nº 1 423 foi formulada nos seguintes termos: “[...] os Deputados Federais e Estaduais que trocaram de Partido Político que os elegeram e ingressarem em outro Partido da mesma coligação, perdem os seus respectivos Mandatos Legislativos?” Por unanimidade, os ministros reiteraram que “o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar o perde ao ingressar em novo partido”, ainda que da mesma coligação. Também por meio da Resolução nº 22 580, de 30 de agosto de 2007, o TSE indicou que mesmo sendo a migração para partido da mesma coligação, o parlamentar perde o mandato.

Após esses precedentes, sobreveio novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Em 4 de outubro de 2007, a Corte decidiu que a *infidelidade partidária pode levar à perda do mandato*. O Partido Popular Socialista, o Partido da Social Democracia Brasileira e o Democratas formularam, com base nas Resoluções do TSE, pedidos de declaração da vacância dos mandatos dos deputados federais que haviam mudado de partido. O Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu os requerimentos e contra essa decisão voltaram-se as agremiações, por meio de mandados de segurança impetrados perante o Supremo Tribunal Federal (MS nº 26 602, Rel. Min. Eros Grau; MS nº 26 603, Rel. Min. Celso de Mello; e MS nº 26 604, Rel. Min. Cármen Lúcia).

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, conheceu os mandados de segurança e denegou a ordem, confirmando a posição do Tribunal Superior Eleitoral proferida na resposta à Consulta nº 1 398. Como visto, naquela ocasião restou assentado que os partidos políticos têm direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional se, salvo justificativa legítima, o candidato eleito cancelar sua filiação partidária ou transferir-se para legenda diversa, a partir da data da Resolução do TSE. Do mesmo modo, estabeleceu-se que essas hipóteses de perda de mandato por migração e desfiliação partidária voluntária não configuram sanção, mas sim decor-

rência lógica do regime jurídico da fidelidade partidária.

Em 16 de outubro de 2007, pouco depois do referido pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral voltou a se manifestar sobre o tema. Mediante nova reflexão, os Ministros do TSE definiram que senadores, prefeitos, vice-prefeitos, governadores, vice-governadores, presidente da república e vice-presidente que mudarem de legenda após as eleições também podem perder seus mandatos. O entendimento restou gravado na Resolução nº 22 600 do TSE, fruto da Consulta nº 1 407.

Com base nos entendimentos aqui listados, em 25 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução nº 22 610, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária.

O Supremo Tribunal Federal, em 12 de novembro de 2008, ao julgar improcedentes duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI nº 3 999 e 4 086) que impugnaram as Resoluções nº 22 610 e 22 733 do TSE – as quais disciplinam o processo de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, bem como de justificação de desfiliação partidária – reconheceu a *validade das regras criadas pela Justiça Eleitoral*, até que o Congresso edite lei definindo os procedimentos para a migração partidária.

4. Para Nelson de Sousa Sampaio, a vedação do mandato imperativo constitui um traço essencial do sistema representativo moderno de matriz pluralista. Cf. Sampaio (1982, p. 145). O regime constitucional da representação partidária implica a vedação do mandato imperativo. Caso contrário, os representantes não seriam “livres para tomar as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências” (*ibidem*).
5. Há quem defenda, todavia, que o mandato pertença exclusivamente ao partido político. Cf., a respeito, Aras (2006, p. 84), Velloso e Agra (2009, p. 90) e Mendes, Coelho e Branco (2011, p. 789).
6. É o que se extrai da seguinte assertiva: “Os estatutos dos partidos estão autorizados a prever sanções para os atos de indisciplina e infidelidade, que poderão ir da simples advertência até a exclusão. Mas a Constituição não permite a perda do mandato por infidelidade partidária. Ao contrário, até o veda, quando, no art. 15, declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo” (SILVA, 2011, p. 408). Compartilham esse entendimento Salgado (2010, p. 129-144) e Caliman (2005, p. 192).
7. Rollemberg (2012) também adota esta posição.
8. Todavia, cabe lembrar aqui a advertência sugerida por Eneida Desiree Salgado, no sentido da impossibilidade de negar-se o caráter de sanção à perda do mandato. À reprovabilidade da conduta infiel está ligada uma consequência danosa. Materialmente, portanto, a sanção estaria configurada. “Afirmar que a perda de mandato por infidelidade partidária não constitui sanção para poder extraí-la do sistema como sua decorrência lógica, não parece, de maneira alguma, coadunar-se com a compreensão jurídica e social dessa consequência. Ainda que os pronunciamentos jurídicos tenham evitado o termo cassação, essa é a palavra utilizada para se referir aos mandatários infiéis. E certamente esse é o sentimento do representante político que é afastado do mandato, apesar do texto constitucional” (SALGADO, 2010, p. 137). Acrescente-se, ainda, que o regime de defesa adotado pela Resolução nº 22 610 (garantia do devido processo legal) no processo de perda do mandato por desfiliação partidária, apenas faz sentido em face da aplicação de uma sanção: “Se fosse exercício de direito, ao ilícito, sacrifício de direito ou renúncia tácita, não haveria porque cercar a produção de seus efeitos destas garantias” (*idem*, p. 138).
9. Do primeiro pronunciamento do TSE sobre a questão da fidelidade partidária (Resolução nº 22 526, de 27 de março de 2007, em resposta à Consulta nº 1 398), já restava evidenciado a circunscrição do novel regime aos casos de infidelidade que

- tratavam de migração partidária (transfugismo voluntário). Do voto do Ministro Cezar Peluso extrai-se essa limitação: “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, *quando, sem justificção nos termos já expostos, ocorra cancelamento de filiação ou e transferência de candidato eleito para outra legenda*”. Como o candidato é eleito por meio do partido, o patrimônio dos votos no sistema proporcional é atributo do partido, e não do candidato. A prescrição dessa fronteira é materializada na Resolução nº 22 610, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e justificção de desfiliação partidária. Conforme a Resolução, a desfiliação partidária sem justa causa é a única hipótese hábil a ensejar ação de perda de mandato (art. 1º, *caput*). Como visto, também na ocasião dos mandados de segurança (26 602, 26 603, 26 604) e das ADIs (nº 3 999 e 4 086) restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal que os partidos políticos têm direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral se, salvo justificativa legítima, o candidato eleito cancelar sua filiação partidária ou transferir-se para legenda diversa, a partir da data da Resolução do TSE.
10. Em edição mais recente (TAVARES, 2011, p. 831-832), contudo, o autor adota entendimento proveniente da mutação constitucional sobre fidelidade partidária, admitindo a perda do mandato na hipótese de transfugismo.
 11. Nas palavras do autor: “o Partido Político que expulsar um filiado titular de mandato eletivo já saberá, de antemão, que não poderá usar mais esta ação contra ele, para a retomada de seu mandato eletivo (além da pena disciplinar de expulsão que já lhe impôs), ressalvada, por certo, a eventual existência, no Estatuto Partidário, de fundamento outro, e de via processual diversa, que isso à sigla assegure” (CÂNDIDO, 2008, p. 635).
 12. Na candidatura nata, aqueles que exerceram ou estivessem a exercer mandato parlamentar durante a legislatura em curso por ocasião da promulgação da lei possuiriam direito subjetivo ao registro da candidatura, para o mesmo cargo, e para a legislatura subsequente. Em 24 de abril de 2002, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar na ADI 2530, no sentido de suspender a eficácia do §1º, do art. 8º, da Lei nº 9 504/97 (“Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados”). A decisão cautelar sustentou-se na ofensa ao art. 5º, *caput* (princípio da igualdade) e ao art. 17 (violação da autonomia partidária) da Constituição Federal. A ação aguarda julgamento final.
 13. Perceba-se, portanto, a modificação de posição entre as obras: Clève (1998) e a sua versão mais recente, Clève (2012).

Referências

- ARAS, A. 2006. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- CALIMAN, A. A. 2005. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas.
- CÂNDIDO, J. J. 2008. *Direito eleitoral brasileiro*. 13ª ed. Bauru: EDIPRO.
- CLÈVE, C. M. 1998. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá.
- _____. 2012. *Fidelidade partidária e impeachment*. 2ª ed. Curitiba: Juruá.
- MENDES, G. M.; COELHO, I. M. & BRANCO, P. G. G. 2011. *Curso de Direito constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva.
- ROLLEMBERG, G. 2012. *A expulsão como causa de pedir da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária*. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/>

- a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria. Acesso em: 26.jul.2012.
- SALGADO, E. D. 2010. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SAMPAIO, N. S. 1982. Perda de mandato por infidelidade partidária? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 19, n. 76, p. 135-152, out./dez. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/181408/1/000398331.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- SILVA, J. A. 2011. *Curso de Direito constitucional positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros.
- TAVARES, A. R. 2006. *Curso de Direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva.
- _____. *Curso de Direito constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva.
- VELLOSO, C. M. S. & AGRA, W. M. 2009. *Elementos de Direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva.

Instrumentos de democracia direta na América Latina:

uma breve incursão no direito comparado

Eduardo Borges Araújo, João Marcos Silva Fernandes e Thayse Fedalto

Resumo

Com a redemocratização, os novos regimes latino-americanos trouxeram, em suas Constituições, instrumentos de democracia direta cujos objetivos são incentivar a participação popular e ampliar os poderes da sociedade civil organizada sobre os atos da administração pública. A análise dos instrumentos previstos pelos ordenamentos legais dos países da América Latina – aqui analisados: Uruguai, Argentina, Bolívia, Chile, México, Peru, Venezuela, Colômbia e Cuba – revela que a construção da democracia exige mais do que formas legais de participação direta. Obstáculos materiais, presentes na realidade social da maioria desses países, prejudicam a consolidação de uma democracia verdadeira em que haja participação efetiva de toda comunidade na tomada de decisões.

Palavras-chave: Direito comparado; América Latina; democracia direta; redemocratização; participação.

Abstract

With re-democratization, the new Latin American regimes adopted, in their constitutions, instruments of direct democracy, whose objectives are to promote popular participation and to broaden the powers of organized civil society on the acts of public administration. The analysis over the tools provided by the legal system of countries in Latin America – here analyzed Uruguay, Argentina, Bolivia, Chile, Mexico, Peru, Venezuela, Colombia and Cuba – reveals that the construction of democracy requires more than legal forms of direct participation. Materials obstacles in the social reality of most countries here studied undermine the consolidation of a true democracy, where there is effective participation of all community in the making of decisions.

Keywords: Comparative Law; Latin American; direct democracy; redemocratization; participation.

Sobre o autor:

Eduardo Borges Araújo é Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) na mesma universidade.

João Marcos Silva Fernandes é Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Thayse Fedalto é Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Artigo recebido em 20 de maio de 2012; aceito para publicação em 1 de agosto de 2012.

Introdução

Samuel Huntington defende que os processos mundiais de democratização ocorrem em ondas (HUNTINGTON, 1991). A primeira onda tem início com as revoluções Americana e Francesa. A segunda onda toma espaço em 1943, com o fim da II Guerra Mundial. A terceira e última onda de democratização ocorre em 1974. Ainda em 1973, coloca Huntington, das 90 nações existentes à época, apenas 39 constituíam-se politicamente como democracias. Em meados da década de 1990, dos 192 países, 58 viviam sob regime democrático – em especial, grande parte dos países latino-americanos, cuja democracia frágil ainda estava por consolidar.

Os novos regimes democráticos e suas constituições trouxeram consigo instrumentos de democracia direta. Incentivando a participação popular através de referendos e plebiscitos, buscava-se, ao mesmo tempo em que limitadas as faculdades e competências dos poderes Executivo e Legislativo, a ampliação dos poderes da sociedade civil organizada. Coloca Alberto Odría Borea que a democracia direta existe quando o conjunto de membros de uma comunidade concorre pessoalmente na tomada das decisões políticas (BOREA, 2000).

Entretanto, a aplicação desses mecanismos por vezes é realizada de maneira que sua é subvertida. São empregados no sentido de minimizar as atribuições que têm a cidadania como depositária da soberania nacional (RISSOTO, 2010), levando a situações em que a democracia não mais é representativa, mas sim delegativa.

Alicia Lissidini entende que, em uma democracia delegativa, os eleitores enxergam o Presidente da República como depositário exclusivo de toda legitimidade democrática. Conseqüentemente, a ele delegam o direito e a obrigação de resolver todas questões nacionais como bem lhe for conveniente. Desse modo, o chefe do poder Executivo coloca-se acima de partidos políticos e movimentos sociais, incentivando uma democracia majoritária, porém delegativa (LISSIDINI, 2008).

O presente artigo tem por objetivo apresentar um breve panorama dos instrumentos de democracia direta previstos em países latino-americanos. Para tanto, escolheu-se tratar de Uruguai, Argentina, Bolívia, Chile, México, Peru, Venezuela, Colombia e Cuba.

Uruguai

Dentre os países latino-americanos, o Uruguai destaca-se pelo constante emprego de mecanismos de participação popular. A ordem constitucional uruguaia de 1967 reconhece a existência de dois instrumentos de democracia direta (IDD): a iniciativa popular e o referendo. Em um levantamento realizado por Rodolfo González Rissotto, a democracia direta tomou espaço em 38 oportunidades – nessa contagem são também incluídos os plebiscitos (RISSOTO, 2010). Ressalte-se que, no ordenamento uruguaio, o plebiscito resume-se à etapa final

de processo de reforma constitucional.

A iniciativa popular, que encontra previsão constitucional no art. 82, § II, poderá ser exercida em quatro situações específicas. Nesse ponto, cabe frisar que, em esfera departamental, a iniciativa popular ainda não foi objeto de instituição e regulamentação pelo poder Legislativo, não podendo ser exercida. A despeito disso, os IDD são muito bem tratados pelo texto constitucional. Seu art. 79, § II, faculta a 2% do Corpo Eleitoral o recurso de referendo, cujo objetivo é derrogar ou anular determinada lei. Esse mesmo dispositivo coloca que 25% do Corpo Eleitoral poderá exercer direito de iniciativa junto ao poder Legislativo. Por sua vez, o art. 331, § a, da Constituição, especificamente voltado à sua reforma, coloca que “Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General [...]”.

Não obstante a omissão legislativa quanto à iniciativa popular em matéria departamental, a própria Constituição estabelece, em seu art. 305, que “[...] quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción”.

O segundo instrumento de democracia direta é o Referendo, a ser exercido em âmbito nacional ou departamental. O referendo, cuja natureza é revocatória ou abrogatória, é faculdade exclusiva do Corpo Eleitoral. Assim dispõe o art. 79, § II, da Constituição: “El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el poder Legislativo”. Entretanto, são excluídas do referendo, por exemplo, leis tributárias ou de iniciativa exclusiva do poder Executivo. O referendo também poderá ser exercido no âmbito dos departamentos, voltando-se exclusivamente à derrogação de decreto emitido pela Junta Departamental.

Argentina

A Reforma de 1994 da Constituição Argentina, promulgada em 1853, voltou-se à consolidação da democracia. Com essa reforma, estabeleceram-se eleições diretas, autonomia municipal e, especialmente relevante à presente análise, formas de democracia direta. O texto constitucional passou, então, a contemplar hipóteses de iniciativa popular perante o Congresso e consulta popular, que poderá ou não ser vinculante.

A iniciativa popular, prevista no art. 39 da Constituição, foi regulamentada pela Lei nº 24 747/1996. Colocou-se como exigência um número de assinaturas dos cidadãos superior a 1,5% do padrão eleitoral utilizado para a última eleição dos deputados nacionais, representando pelo menos seis distritos eleitorais.

A consulta popular vinculante, tratada no art. 40, § 1º, é de iniciativa exclusiva do Congresso e a sua convocatória, emitida em forma de lei, não pode ser vetada. Já a consulta não vinculante, tratada no parágrafo seguinte, também poderá ser convocada pelo presidente, dentro de suas competências. Neste caso, participar não é obrigatório.

A regulamentação de ambas veio somente com a Lei nº 25 432/2001. A

validade da consulta vinculante depende da participação de, no mínimo, 35% dos cidadãos inscritos no padrão eleitoral nacional. Quando um projeto de lei submetido à consulta popular vinculante obtém maioria dos votos válidos afirmativos, converte-se automaticamente em lei. Quanto à consulta popular não vinculante, se o projeto de lei obtiver voto afirmativo da maioria absoluta dos votos válidos, deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, sendo colocado em pauta da sessão seguinte da Câmara dos Deputados.

Ainda, a revocatória popular, em que pese não tenha previsão em âmbito federal, aparece nas constituições de várias províncias, como Misiones, Neuquén, Río Negro, Tierra Del Fuego e Buenos Aires.

É interessante notar, por um lado, que mesmo antes da Reforma de 1994, a Corte Suprema já reconhecia a constitucionalidade do plebiscito. Nos autos “Baeza”, o Tribunal decidiu que o poder Executivo era competente para convocar plebiscitos, ainda que não houvesse previsão legal expressa. Igualmente, era defendida a possibilidade de órgãos políticos convocarem consulta popular, seja ou não vinculante, ainda que na ausência de lei regulamentadora.

Por outro lado, também é interessante notar a opção argentina pela manutenção da Constituição de 1853 – com suas subseqüentes reformas – em vez da elaboração de uma nova Constituição. Destaca-se, sobretudo, que o art. 22 da Constituição, totalmente incompatível com uma democracia que se pretende aberta, não foi revogado: “Art. 22. El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Isso se explica, muito provavelmente, pela descrença popular nas instituições políticas, resultado sobretudo da instável trajetória trilhada pela história política da Argentina. Pouco antes da Reforma de 1994, o conflito social alastrava-se pelo país, reproduzindo-se em assembléias populares, movimentos “piqueteiros”, movimentos culturais e meios de comunicação alternativos.

Assim, independente das instituições formais de participação popular e da previsão constitucional que prevê como delito de sedição a reunião de pessoas em nome do povo, ainda é visível a manifestação e participação da população argentina.

Em uma comparação com a realidade brasileira, é possível afirmar que o povo argentino mostra-se mais participativo, atuando em uma democracia muito mais material que formal, considerando que os grandes exemplos dessa participação não se deram por meio dos meios institucionais. Talvez por esse motivo, a manutenção do art. 22 no texto constitucional, que suscita questionamentos, não seja problemática aos olhos dos cidadãos argentinos.

México

A Constituição Mexicana não consagra expressamente nenhum mecanismo de participação direta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular ou revocatória de mandato. A despeito disso, as legislações eleitorais de 29 estados da República Mexicana, bem como do Distrito Federal, regulamentam de modo expresso o plebiscito e outros mecanismos de participação cidadã. Somente quatro

dos estados-membros mexicanos não apresentam disposições nesse sentido.

Consoante afirma Gonzalo Julián Rosa Hernández (2010), a introdução desses mecanismos de participação direta nas constituições ou legislações estaduais representa um reforço aos princípios democráticos consagrados pelo texto constitucional, tal qual se observa nos artigos 6º, 9º, 35, 39, 40 e 41, apontados como fundamentos para as formas de democracia direta.

Os três primeiros dispositivos acima mencionados contemplam a liberdade de expressão, direito de associação para fins políticos, bem como direito ao voto passivo e ativo. Ainda, consoante o art. 39, a soberania nacional reside no povo, o que se completa com o disposto no art. 40, de acordo com o qual é vontade do povo mexicano constituir-se em uma República Representativa, Democrática e Federal.

José René Olivos Campos (2007) afirma, no entanto, que a Lei Fundamental reconhece um regime jurídico de democracia representativa, ficando pendente o tema da democracia participativa em face da carência de um regime constitucional que reconheça os direitos políticos para os mecanismos de participação cidadã.

Houve, inclusive, inúmeras iniciativas de reforma à Constituição, grande parte delas formuladas por legisladores federais e apresentadas perante o Congresso da União. Todavia, as expectativas de produzir um novo ordenamento político constitucional mais democrático acabaram frustradas, o que expressa a falta de vontade política do Congresso em ampliar os direitos dos mexicanos.

Certo é que nem sempre a normatividade garante que se tenha uma efetiva participação da população na construção das decisões políticas, mas também é certo que a garantia legal não deixa de ser fundamental na concretização desses canais de participação. Não basta, desse modo, que as legislações estaduais contemplem os mecanismos de participação cidadã: é sim necessário que ganhem *status* constitucional.

Isso é importante, sobretudo, levando-se em conta a realidade do México, em que a falta de credibilidade nas instituições torna-se evidente com os altos índices de abstenção do eleitorado. Necessário, portanto, fortalecer a democracia participativa no âmbito nacional, estadual e local, para que seja resgatada não somente a participação através do voto, mas também consolidada as formas de democracia direta.

Cuba

A Constituição cubana dispõe, em seu art. 3º, que a soberania reside no povo, do qual emana todo o poder do Estado. Dispõe também o texto constitucional que esse poder será exercido diretamente ou por meio das assembléias do poder popular e demais órgãos do Estado que delas derivam.

As formas de participação direta – referendo, consulta popular e iniciativa popular de lei – estão reguladas na República de Cuba. Além, considera-se forma de participação direta a nomeação dos candidatos a delegado para as assembléias municipais (GARCÍA, 2009).

Em que pese a regulamentação desses instrumentos de participação popular, é importante salientar que o único referendo popular realizado foi para a apro-

vação do projeto de Constituição em 1976. A iniciativa legislativa popular, por sua vez, nunca foi exercida. Já as consultas populares são utilizadas com maior frequência, sendo exclusiva da Assembleia Nacional a competência para sua convocação.

Ainda, há uma forma peculiar de participação direta: o processo de prestação de contas, realizado todos os anos pelos delegados às assembleias municipais. Por meio dessa prestação de contas, os eleitores tomam conhecimento da gestão realizada pelos delegados. Também é possível a revocação de mandato, embora jamais utilizada.

Cabe lembrar aqui que a democracia não se constrói apenas quantitativamente, mas também qualitativamente. Não é suficiente a participação, devendo ser analisada sua qualidade – participação isonômica, livre acesso à discussão e ventilação de argumentos plurais. Em Cuba, o que se questiona é exatamente isso, uma vez que as informações disponíveis à população são provenientes do Estado. Os livros, aos quais todos possuem acesso, são publicados pelo Estado, de modo que resulta difícil qualquer publicação contrária ao posicionamento oficial do regime. Essa concentração dos meios de comunicação prejudica e direciona a qualidade da participação.

Fazendo uma comparação com o Brasil, observa-se aqui a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos, um verdadeiro oligopólio que também afeta qualitativamente nossa democracia, uma vez que as informações às quais a maior parte da população tem acesso são parciais, orientadas ao atendimento de certos interesses, não necessariamente públicos, havendo uma “uniformização de pensamento” conforme interesses do restrito grupo possuidor dos meios de comunicação.

Chile

Dentro do panorama latino-americano, o Chile destaca-se pela exígua previsão de instrumentos de democracia direta. A Constituição Chilena não prevê existência de referendo e de iniciativa popular de lei – institutos normalmente previstos na maior parte das democracias latino-americanas –, tampouco faz referência a institutos menos comuns, como o *recall*. O texto constitucional limita-se ao plebiscito.

Hernán Molina Guaita demonstra que, embora na condição de único instrumento de democracia semidireta previsto, a aplicação do plebiscito é rara e presta-se tão somente ao procedimento de reforma constitucional quando Congresso Nacional e o Presidente da República divergem (GUAITA, 2010).

Assim, nos termos do art. 128 do texto constitucional, o plebiscito é um instituto aplicável apenas se as Câmaras insistirem na aprovação, em sua totalidade, de um projeto rejeitado pelo Presidente da República, porém aprovado por ambas as Câmaras com um quorum de 3/5 dos respectivos membros em exercício. Além disso, o artigo evidencia a natureza facultativa do instituto ao admitir que o Presidente da República, em vez de escutar a opinião pública, promulgue o projeto após as Câmaras declararem-se favoráveis à sua manutenção.

Esse mesmo artigo prevê a situação em que o Presidente da República, no

lugar de promulgar projeto de reforma constitucional, tece observações pertinentes que não são aprovadas por um quórum de 2/3 dos deputados. Poderá o chefe do poder Executivo, caso as Câmaras procedam dessa maneira, promulgar o projeto ou convocar o plebiscito.

Na seara procedimental, de acordo com o art. 129 da Constituição Chilena, um decreto presidencial deverá convocar o plebiscito em até 30 dias após a última aprovação do projeto pelo poder Legislativo. Sua realização deverá ocorrer entre 30 e 60 dias contados da data de publicação do decreto. Caso o prazo vença sem que o plebiscito seja convocado, o projeto de reforma é obrigatoriamente promulgado.

Quanto à operacionalização, o plebiscito é raramente empregado no Chile. Na verdade, em âmbito nacional, os três últimos e grandes plebiscitos tomaram lugar durante o regime de Augusto Pinochet, nos anos de 1978, 1980 e 1988. Dentre eles, destacam-se os plebiscitos de 1980, que aprovou uma mudança constitucional, e de 1988, realizado para averiguar sobre a permanência de Pinochet no cargo de presidente.

Colômbia

A Constituição Política da República Colombiana de 1991 prevê, em seu artigo 103, a existência de amplos instrumentos de democracia participativa. O texto constitucional abre espaço à iniciativa popular de leis, revocatória de mandato, consulta popular, plebiscito e referendo – todos esses institutos serão posteriormente regulamentados por lei infraconstitucional.

A iniciativa popular de leis é prevista no art. 163 da Constituição Colombiana. Exige-se o respaldo de, pelo menos, 5% dos cidadãos inscritos no censo eleitoral correspondente, em esfera departamental, municipal ou nacional, para propositura do projeto. Não há, porém, qualquer vinculação do poder Legislativo, que está livre para deliberar e decidir sobre a aprovação ou rejeição do projeto.

A revocatória de mandato, regulamentada na Lei nº 134/1994, é garantida ao povo, embora os arts. 64 e 69 da lei coloquem exigências de quorum bastante severas. Primeiramente, a lei restringe sua aplicação a governadores e prefeitos (alcaides) e exige, para a iniciativa, grupo de cidadãos em número não inferior a 40% dos votos obtidos pelo governante respectivo. Depois disso, a revocatória irá a voto popular, sendo o *recall* aprovado caso pelo menos 60% dos participantes votarem nesse sentido. Para surtir efeitos, deverão participar do pleito ao menos 60% dos votos registrados à época em que o mandatário foi eleito.

A consulta popular, regulamentada pelos arts. 50-57 da Lei nº 134/1994, por sua vez, é garantida em nível nacional, departamental, municipal, distrital ou local. A consulta é formulação ao povo de uma pergunta sobre assuntos socialmente relevantes. Em alguns poucos casos, a consulta popular é obrigatória, como na previsão de consulta para a formação de novos departamentos (art. 257 da Constituição) ou no ingresso de um município numa província já constituída (art. 351 da Constituição). Cabe dizer, ainda, que a consulta é feita pelo chefe do poder Executivo, seguindo os trâmites legais. Mas, quando a consulta for nacional, é necessária a aprovação prévia do Senado.

O plebiscito, outro instrumento de democracia direta, é regulamentado nos

arts. 77 a 80 da Lei nº 134/1994. Resumidamente, sua convocação é atribuída apenas ao Presidente da República, que deverá proceder com respaldo prévio e escrito de todos os ministros quando desejar consultar o povo acerca de uma decisão constitucionalmente estabelecida como de sua competência exclusiva sua – que prescinde da aprovação do Congresso Nacional. O plebiscito não pode ser instrumentalizado para modificar a Constituição ou a duração do mandato presidencial.

O procedimento do plebiscito tem início com a colheita das assinaturas dos ministros, após elaborar a convocatória do plebiscito, justificar seus motivos e informar o Congresso. Deverá o poder Legislativo, em um prazo de 30 dias, estudar a proposta. Acolhida a pretensão, a data de realização do plebiscito será marcada, obedecido o prazo de, no mínimo, 30 dias após a convocação e, no máximo, quatro meses dessa data.

Através do referendo, também regulamentado pela Lei nº 134/1994, o povo irá aprovar ou rechaçar determinado projeto de lei ou decidir sobre a validade ou derrogação de norma vigente. A Constituição colombiana prevê três tipos de referendo: *i*) aprobatório, quando visa aprovar e tornar lei documento legal não sancionado pelo poder público; *ii*) revocatório, quando tem por objetivo derrogar ou invalidar uma lei; *iii*) constitucional, dirigido a submeter a referendo projeto de reforma constitucional.

O referendo aprobatório e o referendo derogatório seguem um procedimento idêntico, constante no art. 32 da Lei nº 134/1994. Seus promotores deverão solicitar sua realização junto ao Registro de Estado Civil, recebendo um formulário com o qual deverão recolher assinaturas de, pelo menos, 10% dos cidadãos que integram o respectivo censo eleitoral, dentro do prazo de seis meses, quando o referendo for derogatório, e 12 meses, quando aprobatório. Se o requisito é cumprido, o poder Executivo edita um decreto convocando o referendo. A decisão final do referendo será tomada por maioria absoluta, sendo necessária à sua validade a participação de, no mínimo, 25% do respectivo censo eleitoral.

O referendo constitucional, detalhado pelo art. 33 da Lei nº 134/1994, particulariza-se pelo quorum de propositura, que é de 5% do censo eleitoral. Além, há prévia submissão ao Congresso e à Corte Constitucional, que poderão aferir vícios procedimentais.

Quanto à aplicação prática, nenhum dos instrumentos é usado adequadamente. O plebiscito, por exemplo, dificilmente é utilizado. Uma das últimas vezes em que foi empregado remete ao ano de 1990, quando foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte, inobstante ausente qualquer previsão na Constituição anterior. Por sua vez, o referendo foi praticado na elaboração da Lei nº 790/2003, de reforma constitucional, e na tentativa do então Presidente Álvaro Uribe em viabilizar seu terceiro mandato. A iniciativa popular de leis também não teve muito espaço, ressalvado o caso do Projeto de Lei nº 193/98, ainda em trâmite, que prevê a extinção da Justiça Regional. Por fim, quanto à revocatória de mandato, cabe ponderar que, de 1994 a 2009, foram propostas cerca de 100 demandas deste tipo. Destas, nenhuma prosperou.

Peru

Sob uma perspectiva geral, os instrumentos de democracia direta previstos na Constituição do Peru prestam-se mais à contenção do poder, seja dos partidos políticos seja do Legislativo, que à promoção de participação popular.

A partir de 1993, reformas constitucionais deverão, após aprovação por maioria no Congresso, ser submetidas a referendo popular. Essa previsão do art. 206 da Constituição Peruana não é aplicada caso a reforma seja aprovada em regime de maioria qualificada por duas legislaturas consecutivas do Congresso. Esse mesmo dispositivo coloca que aos cidadãos é facultada a iniciativa de reforma constitucional, desde que alcançado 3% do Corpo Eleitoral.

No Capítulo III da Constituição, sobre direitos e deveres políticos, o art. 31 prevê o direito fundamental à participação na deliberação sobre assuntos públicos mediante: *i*) referendo; *ii*) iniciativa legislativa; *iii*) remoção ou revocação de autoridades (*recall*) e *iv*) prestação de contas. Logo após, no art. 32, delimita-se que o referendo poderá versar sobre reforma total ou parcial da Constituição, aprovação de leis, ordenanças municipais e matérias pertinentes ao processo de descentralização.

Entretanto, a Constituição é clara ao retirar da esfera de apreciação do referendo supressão ou diminuição dos direitos fundamentais da pessoa, leis tributárias e tratados internacionais vigentes.

Venezuela

O art. 70 da Constituição Venezuelana, datada de 1999, prevê os seguintes instrumentos de democracia participativa: *i*) iniciativa legislativa; *ii*) referendo; *iii*) consulta popular e *iv*) revocatória de mandato.

A revocatória de mandato é prevista no art. 72 da Constituição Venezuelana, sendo um instituto aplicável a todos os cargos e magistraturas de eleição popular. Para a propositura é necessário ter transcorrido metade do mandato para o qual foi eleito o representante. A iniciativa é feita por número de eleitores não inferior a 20% dos eleitores inscritos na correspondente circunscrição que solicitam um referendo para requerer a revocatória de mandato. A revocatória ocorrerá quando o número de eleitores favoráveis ao *recall* for maior do que o número de eleitores que elegeram o representante – desde que tenham participado da votação um número de eleitores igual ou superior a 25% dos eleitores inscritos numa dada circunscrição eleitoral.

O instituto do referendo é contemplado no art. 246, item 4º, como etapa necessária ao procedimento de reforma constitucional, porque o projeto aprovado pela Câmara e pelo Senado terá de ser submetido, em oportunidade fixada em sessão conjunta de ambas as casas legislativas, ao povo para que este se pronuncie a favor ou contra as reformas pretendidas. Para aprovação, o mesmo dispositivo diz que a sanção da reforma depende da aprovação da maioria de todos os votantes da República.

Contudo, a Constituição prevê, ainda, referendos de outra natureza. No art. 71, prevê o referendo popular, semelhante ao instituto venezuelano da consulta popular. Por esse artigo, as matérias de especial transcendência nacional pode-

rão ser submetidas a referendo consultivo por iniciativa de, pelo menos, 10% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral.

No art. 73, a Constituição trata do referendo convocado pela Assembléia Nacional, que pode submeter ao povo projeto de lei em discussão. O projeto será tido como aprobatório se aprovado por 25% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral, sendo sancionado como lei. Já o art. 74 trata do referendo denegatório, para derrogar total ou parcialmente uma determinada lei, após a iniciativa de pelo menos 10% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral, ou por iniciativa do Presidente da República ou Conselho de Ministros. Para a validade dessa espécie de referendo, o texto impõe a necessária participação de pelos menos 40% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral. O mesmo artigo fixa matérias onde o referendo desta natureza não pode ser convocado.

Já quanto à iniciativa popular de leis, o texto Constitucional apenas diz em seu art. 204, n.º 7, que cabe iniciativa aos cidadãos reunidos em número não menor do que 0,1% dos eleitores inscritos no registro eleitoral permanente. Assim, não há qualquer vinculação dos poderes constituídos.

Quanto à efetividade no uso desses mecanismos, cabe destacar o referendo realizado em 2009, conhecido como referendo da reeleição. Era proposta a reforma de vários artigos do texto constitucional, principalmente no sentido de possibilitar a reeleição indefinida para todos os cargos do poder Executivo, o que viabilizaria a Hugo Chávez pleitear um terceiro mandato. Aprovada a reforma no Congresso Nacional, o povo foi às urnas e aprovou a modificação, com 54,86% dos votos e com participação de 70,3% do eleitorado daquele país.

Já uma das vezes em que o *recall* foi utilizado foi no ano de 2003, quando se tentou a revogação do mandato de Hugo Chávez. Como manda a lei, foi convocado um referendo, em sede do qual 58,32% dos venezuelanos votaram contra a revogação do mandato de Chávez, em eleição que teve 39% de abstenção.

Bolívia

Considerada durante muito tempo como o país de maior instabilidade política das Américas, a Bolívia teve sua história marcada por revoluções e regimes ditatoriais. O processo de transformações política e econômica do país iniciou apenas com as eleições de 1985. Foram, nos últimos 20 anos, realizadas reformas e transformações importantes para a consolidação do sistema democrático boliviano.

A Constituição da Bolívia, aprovada em 2007 e ratificada pelo referendo de 2009, estabelece um modelo democrático repleto de instrumentos de participação política. Mesmo antes dela, a partir de 2005, os referendos tornaram-se bastante freqüentes, inclusive sendo realizados referendos não oficiais.

Chama a atenção, na Bolívia, a atuação dos movimentos sociais, cujos protestos resultaram na renúncia de dois presidentes em menos de dois anos. Tais mobilizações refletiram as forças políticas e sociais que atuam e influenciam o processo político, dentre os quais se destacam partidos políticos, sindicatos, empresários, Igreja Católica e meios de comunicação de massa.

No entanto, ainda há uma parte da população, principalmente os mais po-

bres e de origem indígena, que resta excluída dessa participação no jogo político (HOFMEISTER, 2004). Essa situação de exclusão, aliada ao histórico político do país marcado pelo clientelismo, resulta numa postura de desconfiança de grande parte da população em relação à política. Outro aspecto da cultura política da Bolívia que se liga ao problema acima mencionado é a falta de um debate político vigoroso. Apesar dos esforços para uma reforma e modernização do sistema político e social, as mudanças atingiram somente a superfície.

Em que pese os avanços institucionais e a crescente qualidade formal da democracia, Wilhem Hofmeister aponta que a democracia na Bolívia choca-se com um obstáculo material (*idem*). Explica o autor que, embora a democracia não seja um sistema de produção de bens e serviços, ela deve representar esses interesses socioeconômicos na arena política. Não é o que se observa em um país onde poucos fazem valer seu interesse particular, enquanto perdura a precária condição social da maior parte da população boliviana.

Tem-se, assim, um problema de governabilidade, resultante de condições culturais e econômicas. Isso torna evidente que a democracia ainda está em processo de construção, o que depende da superação do descompasso entre a aquisição formal de direitos e a realização de condições materiais para efetivá-los, bem como da superação da tradição corporativista e populista que sempre predominaram na atividade política.

Conclusão

De maneira geral, o quadro normativo dos países ora analisados, quanto aos mecanismos de participação direta, apresenta-se com feição democrática. À exceção do México, cuja Constituição não prevê expressamente nenhum dos mecanismos de participação democrática, e do Chile, cuja Constituição prevê apenas o uso do plebiscito, ainda de maneira restrita, os demais países contemplam em seus textos constitucionais os principais instrumentos de participação popular.

No entanto, é necessário considerar, e foi o que se buscou mostrar no presente trabalho, que a democracia não é construída somente com a previsão legal de formas de participação. Certo é que a introdução desses mecanismos é um primeiro passo, mas enquanto houver obstáculos materiais – presentes na realidade dos países latino-americanos – não será possível a consolidação de uma democracia verdadeira, em que haja participação efetiva de toda comunidade na tomada de decisões.

Ainda é grande o descompasso entre a norma e a realidade: ou não são aplicados ou são aplicados de forma subvertida. Disso resulta não uma democracia direta, mas uma democracia delegativa, em que a participação escamoteia e disfarça a concentração de poderes na figura do chefe do poder Executivo.

Assim, percebe-se que a consolidação de regimes democráticos nos países latino-americanos é ainda um *por vir*. Em um continente ainda marcado por um subdesenvolvimento econômico e social que prejudica, quando não veda, a participação de seus cidadãos, é essencial que a tomada das decisões políticas seja informada pelo princípio democrático. Para tanto, é imprescindível não só novos canais de comunicação entre eleitos e eleitores, mas que ao povo seja permitido e incentivado a deliberar e decidir sobre questões públicas.

Referências

- BOREA, A. O. 2000. *Diccionario Electoral*. 2ª ed. T. I. São José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CAMPOS, J. R. O. 2010. *La democracia participativa em México*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.
- GARCÍA, Y. C. Regime Político e Qualidade das Leis em Cuba. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 85-121, jul.-dez. Disponível em: http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/17/yoel_carillo.pdf. Acesso em: 27.jul.2012.
- RISSOTO, R. G. 2010. *Mecanismos de democracia directa en Uruguay*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.2010.
- GUAITA, H. M. 2010. *Derecho constitucional*. 12ª ed. Santiago: Legal Publishing.
- HERNÁNDEZ, G. J. R. *Formas de participación ciudadana, El Plebiscito*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.2010.
- HOFMEISTER, W. (org.). 2004. *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- HUNTINGTON, S. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma.
- LISSIDINI, A. 2008. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. In: LISSIDINI, A.; WELP, Y. & ZOVATTO, D. (orgs.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

O controle jurisdicional do processo político no Brasil

Oswaldo Canela Junior

Resumo

O presente trabalho objetiva analisar o papel do poder Judiciário no controle do processo eleitoral e partidário como uma das esferas do controle jurisdicional da atividade política no Brasil. Dentre os sistemas de controle do processo eleitoral, o sistema judicial foi o escolhido historicamente pelo legislador brasileiro, objetivando-se substituir a excessiva discricionariedade do sistema legislativo por um controle técnico-jurídico. Busca-se, assim, com a intervenção do poder Judiciário no processo eleitoral, garantir-se a lisura, a moralidade, a legitimidade e a sinceridade do pleito. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o fenômeno da intervenção jurisdicional no processo eleitoral ampliou-se sobremaneira, em decorrência das especificidades do controle de constitucionalidade conferido ao poder Judiciário. Dado o alcance constitucional de princípios como o da moralidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como o reconhecimento expresso dos direitos políticos como direitos fundamentais, o poder Judiciário passou a ser chamado, no contexto social, ao controle de ética no processo eleitoral. Esse perfil de controle de constitucionalidade do processo eleitoral gerou uma hipótese política de grande magnitude, que leva à investigação sobre a tendência, observada mundialmente, da judicialização da política. Nada obstante o debate em torno do chamado ativismo judicial, o poder Judiciário tem desempenhado relevante contribuição para a afirmação da democracia no país, destacando-se a Justiça Eleitoral como instrumento estatal apto ao controle de correção jurídica e ética do processo eleitoral e partidário. Por encontrarem-se as limitações ao controle do processo eleitoral e partidário na própria Constituição, o sistema jurisdicional resta democraticamente legitimado.

Palavras-chave: controle judicial do processo eleitoral; ativismo judiciário; judicialização da política; democracia; Justiça Eleitoral.

Abstract

The present article aims to analyze the role of the Judiciary Power in the control of the electoral and partisan process, as one of the spheres of the jurisdictional control of the political activity in Brazil. Among the control systems of the electoral process, the judicial system has been historically chosen by the Brazilian legislator, looking to substitute the excessive discretion of the legislative system by a technical and juridical

Sobre o autor:

Oswaldo Canela Junior é Doutor em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP), Professor na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Juiz de Direito no estado do Paraná.

control. Therefore, the intervention of the Judiciary Power in the electoral process looks to guarantee the smoothness, morality, legitimacy and sincerity of the litigation. With the advent of the Federal Constitution of 1988, the phenomenon of the jurisdictional intervention in the electoral process has expanded greatly, due to the specificities of the control of the constitutionality conferred to the Judiciary Power. Given the constitutional reach of principles such as morality, proportionality and reasonableness, as well as the express recognition of the political rights as fundamental rights, the Judiciary Power was beckoned, in the social context, to the control of ethics in the electoral process. This profile of control of the constitutionality of the electoral process generated a political hypothesis of great magnitude, which leads to the investigation of the tendency, observed worldwide, of the judicialization of politics. Regardless of any debate around the so-called judicial activism, the Judiciary Power has played important contribution to the affirmation of democracy in the country, highlighting the state Electoral Justice as an instrument able to control the juridical and ethical correction of the electoral and partisan process. Because the limitations of such control are found in the Constitution itself, the jurisdictional system rests democratically legitimized.

Keywords: judiciary control of the electoral process; judiciary activism; judicialization of politics; democracy; Electoral Justice.

Artigo recebido em 27 de março de 2012; aceito para publicação em 1 de agosto de 2012.

Introdução

O ativismo judiciário e a judicialização da política são temas inerentes à análise do controle de constitucionalidade pelo poder Judiciário. Teme-se, nesse contexto, pela expansão dos poderes dos magistrados, chegando-se a destacar o perigo da formação de um “governo de juízes”.

O temor, entretanto, não prospera.

Ao poder Judiciário foi conferido, por força do sistema de controle de constitucionalidade adotado pela Constituição Federal de 1988, a correção da atividade política, nela compreendidos o processo político e o processo governamental. Essa intervenção é necessária, e apta, para neutralizar as injunções político-partidárias de um determinado momento histórico, em prestígio aos direitos fundamentais e aos valores nucleares inseridos na Constituição.

Abordar-se-á, especificamente, o controle jurisdicional do processo político, decorrente da missão constitucionalmente atribuída à Justiça Eleitoral de gestão do processo eleitoral e de fiscalização dos partidos. Afastam-se da presente análise, portanto, as atividades administrativa, consultiva e normativa da Justiça Eleitoral.

O que se pretende demonstrar é que o controle jurisdicional do processo político é legítimo, na medida em que se fundamenta na ética e, portanto, na afirmação dos direitos fundamentais.

A essência do princípio da separação de poderes em Montesquieu

Durante a formação do Estado Moderno, sob a influência dos pensadores europeus, a partir do século XVII, consolidou-se a teoria política consubstanciada na existência de vários poderes que, opondo-se entre si, moderar-se-iam. Essa arquitetura política constituiu reação à arbitrariedade histórica da concentração de poderes, exponencialmente exemplificada pelo Estado Absolutista.

Dentro dessa perspectiva, a hipótese oferecida pelo aristocrata Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, em contributo à tentativa de “contenção do poder pelo poder” (PENALVA, 1990, p. 9-42), resistiu à força do tempo, influenciando, até o presente, as Constituições liberais.

Condicionando a liberdade dos cidadãos à divisão das funções estatais, cristaliza Montesquieu, em *O espírito das leis*, a teoria da separação de poderes, sob o fundamento de que a sua concentração dos poderes do Estado em uma única forma de expressão facilita a eclosão de leis tirânicas, exequíveis por meios igualmente tirânicos (MONTESQUIEU, 2008, p. 83-86).

Montesquieu elegeu, para a garantia institucional da liberdade dos cidadãos, a via da pluralidade de poderes, ou de suas formas de expressão. Como resultado, a pretensão da teoria da separação de poderes, tal como concebida originalmente, é o impedimento ao abuso de poder, mediante contensão recíproca de suas formas de expressão (RIPAMONTI, 1967, p. 5-24).

Essa concepção, entretantes, nasceu no bojo do Estado liberal, modelo que objetivava a afirmação das liberdades públicas em um momento histórico de fragmentação do poder absolutista. Nesse sentido, a jurisdição, veículo de afirmação dessas liberdades, sofria direta influência na sua atuação. Exemplo disso era a interferência direta dos reis ingleses nas decisões emanadas dos órgãos jurisdicionais, envolvendo questões de maior relevância, a fim de que determinadas orientações do Parlamento não fossem adotadas (LOVELAND, 2006, p. 56-69).

Na França, a fragilidade institucional dos órgãos jurisdicionais, à época da transição para o Estado liberal, evidenciada pela injustiça e arbitrariedade nas decisões, ensejou, durante a Revolução de 1789, a punição de juízes e o estabelecimento, ao nível constitucional, do poder Judiciário como mero apêndice do poder Legislativo (RENOUX, 1984, p. 19-21).

Compreende-se, diante de tais circunstâncias, a proeminência conferida por Montesquieu ao poder Legislativo, como garantidor das liberdades individuais, reservando ao poder Judiciário a função de *bouche de la loi*.

A transição do Estado liberal para o Estado social no contexto da jurisdição

Enquanto o modelo de constitucionalismo liberal preocupa-se com a afirmação das liberdades e garantias individuais, o Estado social é caracterizado pelo dirigismo estatal, de forma a estabelecer funções específicas aos poderes públicos para a consecução de metas predeterminadas pela sociedade.

O declínio do liberalismo foi marcado pelo surgimento de Constituições ins-

piradas em ideais sociais, tais como a Constituição mexicana, de 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919.

Em meio ao fenômeno histórico da Revolução Industrial, caracterizado pela expansão tecnológica, o consumo em massa e a integração global da informação, assiste-se à alteração da concepção de Estado, mediante o estabelecimento de programas de atuação estatal, vinculados a objetivos constitucionalmente plasmados.

Nessa fase, acentuam-se os entrecosques da atividade política e jurisdicional, ante a assunção, pelas Constituições, de questões atavicamente reservadas à absoluta discricionariedade do corpo político, na medida em que, agora, os programas de atuação estatal passaram a ser cristalizados em normas.

A análise de compatibilidade jurídica da atividade política com a Constituição já havia sido absorvida no caso *Marbury v. Madison*, em 1803, quando o *Chief Justice* John Marshall afirmara que é prerrogativa do poder Judiciário estabelecer se a questão é, ou não, política (O'BRIEN, 2005, p. 119). Todavia, é nesse período de transição para o Estado social que as chamadas *political questions*, ou questões exclusivamente políticas, passaram a ser, cada vez mais, examinadas sob a óptica do Direito (BERGALLI, 1984, p. 25-41).

O caso *Marbury v. Madison*, sem dúvida o prelúdio do atual sistema de controle de constitucionalidade (CAPPELLETTI, 1984, p. 75), conjugado com a afirmação das chamadas normas programáticas no bojo das Constituições, alterou profundamente a concepção da teoria da separação de poderes, tal como concebida originalmente por Montesquieu. De mero aplicador da lei ao caso concreto, o poder Judiciário passou a examinar a adequação dos atos políticos à Constituição, fator que, evidentemente, chamaria à reflexão a teoria política.

Assim é que se procurou estabelecer quais seriam as “questões políticas”, eventualmente não sujeitas à análise da jurisdição, o que gerou uma constante tensão entre o controle de constitucionalidade e o princípio da separação de poderes (VIALLE, 1972, p. 53-54).

Dimensionamento da chamada judicialização da política

Embora a questão da judicialização da política tenha sido, em boa parte, esvaziada nos EUA, na medida em que o poder Judiciário, por sua Suprema Corte, passou a ser concitado a examinar a correção do processo eleitoral, inclusive no que tange às eleições presidenciais (VIALLE, 1972, p. 51-53), fato é que a doutrina tem manifestado sérias preocupações com a amplitude da competência conferida constitucionalmente ao poder Judiciário.

Por abarcar um imenso plexo de atividades políticas, o controle de constitucionalidade reservado ao poder Judiciário tem suscitado a discussão acerca da formação de um “governo de juízes” nos EUA (BERGALLI, 1984, p. 33-39). A abordagem jurisdicional das grandes controvérsias políticas, a partir dos anos 1990, tem gerado a mesma discussão na Europa (GUARNIERI & PEDERZOLI, 2003, p. 185-196).

O que se tem sustentado é a possível interferência da jurisdição no âmbito de competência constitucional reservado ao poder Legislativo e ao poder Executivo. Essa intervenção aparentemente indevida estaria a comprometer o princípio

da separação de poderes, prestigiando uma forma de expressão do poder estatal desvinculada do sistema representativo.

Laboram em equívoco, entretanto, aqueles que advogam a indevida interferência do poder Judiciário na atividade política.

Com efeito, o processo de alternância de poder, muito natural em democracias representativas, tende a fortalecer o poder Executivo ou o Legislativo, exatamente na tentativa política de manutenção desse mesmo poder. As forças políticas, sintetizadas nas agremiações partidárias, aspiram buscar o exercício do poder legitimado e, uma vez instaladas, procuram mantê-lo pelo maior período de tempo possível.

De acordo com essa perspectiva, é muito natural que se espere dos representantes eleitos a luta constante pela perpetuação do poder, a fim de que a sua ideologia prevaleça, instaurando-se, em relação às demais forças políticas contrárias, um nítido conflito de interesses.

No embate entre as forças políticas existentes, os interesses partidários poderão sobrepor-se ao interesse público, o que levará ao desvio de poder e à inobservância das normas constitucionais, em evidente vulneração do Estado Democrático de Direito. Não raro, a luta pelo poder gerará, no exercício do poder político, o amesquinamento dos valores constitucionais mais nucleares, conspurcando a vontade popular originária.

Evidentemente, caso admitida a autotutela pelas forças partidárias, mediante completa imunização jurídica dos atos políticos, prevaleceria o arbítrio, ante a extensíssima discricionariedade inerente àqueles que, transitoriamente, ocupam postos de poder. Não haveria, sequer, a possibilidade de proteção das minorias.

A dialética política, instaurada nos regimes informados pela democracia representativa, fundados na alternância de poder e no sistema de sufrágio, exige a interveniência de um árbitro isento, não comprometido com interesses partidários, capaz de, imparcialmente, compor o conflito de interesses no âmbito político, mediante aplicação das normas e princípios constitucionais.

Fundamenta-se a democracia pelo princípio da maioria, pelo princípio da igualdade e pelo princípio da liberdade (SILVA, 2005, p. 129). Destaca-se, neste aspecto, o governo da maioria como elemento justificativo do exercício do poder.

Entrementes, a vontade da maioria não é ilimitada, porquanto, segundo o constitucionalismo moderno, deverá harmonizar-se com a Constituição. Assim é que o Estado Democrático de Direito pressupõe a limitação do poder e a supremacia da lei, refreando, eventualmente, a vontade da maioria.

A tensão criada entre democracia e constitucionalismo provoca a discussão sobre a judicialização da política, na medida em que o poder Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, é chamado a ser o intérprete maior da Constituição e do próprio regime político. Essa tensão, todavia, é dirimida por intermédio da garantia de consensos mínimos, consubstanciados na proteção aos direitos fundamentais, na separação e na organização dos poderes constituídos e no estabelecimento de determinados fins de natureza valorativa (BARROSO, 2009, p. 87-92).

Afasta-se, aqui, portanto, a visão procedimentalista da Constituição e da

jurisdição constitucional, lastreada na mera fiscalização do funcionamento do processo político, para adotar-se a abordagem substancialista, centrada na proteção intransigente dos direitos fundamentais e dos princípios de justiça a eles inerentes (*ibidem*).

Dessa forma, o que se tem denominado de judicialização da política há de ser focado como a atividade harmonizadora do poder Judiciário, para a manutenção do equilíbrio entre democracia e constitucionalismo, mediante a garantia dos direitos e valores fundamentais.

A afirmação histórica da Justiça Eleitoral no controle do processo político

O Brasil, durante mais de um século, adotou o sistema legislativo de controle do processo eleitoral. Tal sistema, acolhido no art. 21 da Carta Imperial de 1824, bem como no parágrafo único do art. 18 da Constituição de 1891, previa o controle do processo eleitoral pelos próprios integrantes do poder Legislativo.

Isso não significa, entretanto, que já não se reconhecesse a importância da magistratura no processo eleitoral, especialmente diante da necessidade de se afastar as tendências políticas na sua condução.

A Lei de 20 de outubro de 1875, embora não instituindo uma Justiça Eleitoral, cometeu aos juízes, oriundos da Justiça comum, importantes atribuições, tais como a elucidação de dúvidas, a imposição do cumprimento dos dispositivos eleitorais e o julgamento de recursos, entre outros. Da mesma forma, a *Lei Saraiva*, de 9 de janeiro de 1881, regulamentada pelo Decreto nº 8 213, de 13 de agosto de 1881 (FERREIRA, 2005, p. 199 e 243).

O sistema de controle legislativo do processo eleitoral, entretanto, mostrou-se permeável à farsa eleitoral e à inautenticidade da representação política no Império e na República Velha (GOMES, 2012, p. 62). A vulnerabilidade do sistema legislativo de controle do processo eleitoral restou evidenciada pelos interesses políticos que impediam a tomada de soluções imparciais e justas para os conflitos decorrentes.

O aspecto do evidente interesse dos detentores de poder na manutenção desse mesmo poder é da mais alta relevância, do ponto de vista histórico, para destacar a qualificação de uma justiça especializada na condução do processo político. Se o sistema é representativo, a lisura do pleito é elemento indispensável para a manutenção do regime democrático.

A representação e a soberania popular, princípios inerentes à democracia, somente poderão ser assegurados com a certeza de que o processo eleitoral não foi viciado, tendencioso, parcial ou antiético.

Conspurca contra a razoabilidade a idéia de que os legisladores, sujeitos ao escrutínio popular, assim como seus adversários, gozarão da necessária isenção para o julgamento justo dos mais diversos conflitos decorrentes do processo eleitoral.

Assim é que, objetivando garantir a ética na condução do processo eleitoral, o sistema legislativo foi substituído pelo sistema judicial, aos 24 de fevereiro de 1932, com a instituição do primeiro Código Eleitoral brasileiro, por força do Decreto nº 21 076. Referida norma criou a Justiça Eleitoral, estabelecendo a sua

independência institucional para o controle e a organização das eleições.

A Constituição de 1934 garantiu à Justiça Eleitoral o *status* de órgão do poder Judiciário, com competência privativa para a condução do processo eleitoral nos âmbitos federal, estadual e municipal (art. 83), condição assegurada nas Cartas de 1946, de 1967 e de 1988, com exceção da *Lex Legum* de 1937.

Assentou-se, portanto, o sistema de controle judicial do processo eleitoral, lastreado na interveniência do poder Judiciário como instituição independente, conduzida por órgãos imparciais, destituídos de qualquer vinculação político-partidária.

Esse sistema, embora passível de críticas, mostra-se o mais apto ao controle do processo político.

Ponto fundamental a ser considerado é o distanciamento institucional dos magistrados das injunções político-partidárias, decorrente do sistema constitucional de provimento inicial de cargos por concurso público, tal como previsto no art. 93, inciso I, da Constituição da República. A escolha técnico-jurídica do candidato representa, nesse sentido, um primeiro filtro de neutralidade, indispensável para a conservação dos valores fundamentais do Estado.

Não bastasse o provimento inicial por concurso público, é expressa a vedação constitucional de dedicação à atividade político-partidária (CF, art. 95, parágrafo único, inciso III), sujeitando-se o magistrado transgressor à responsabilização disciplinar. Trata-se de reforço sancionatório do ordenamento jurídico, a fim de que se mantenha a compostura ética do magistrado no trato da jurisdição.

Do ponto de vista político, a imparcialidade dos magistrados e a independência do poder Judiciário são premissas indissociáveis para a afirmação da democracia (PAGÉS, 1989, p. 171-177). Embora o poder Judiciário possua a mesma natureza das demais formas de expressão do poder estatal, a sua independência exige uma completa neutralização político-partidária (POUILLE, 1985, p. 15).

Esse nível de distanciamento político-partidário não pode ser obtido por outra via. Qualquer tentativa de substituição do sistema jurisdicional de controle do processo político incorreria na possibilidade, sempre latente, de arbitrariedade da maioria governante, em detrimento dos valores democráticos da igualdade, da liberdade e da justiça.

Erige-se, portanto, o poder Judiciário, e em especial a Justiça Eleitoral, em instrumento político-institucional apto ao controle do processo político, segundo os padrões ético-constitucionais exigidos pela sociedade.

O controle de correção ética do processo político pelo poder Judiciário

A Constituição Federal de 1988 intensificou a intervenção judicial no controle do processo político no Brasil. Compreende-se, nessa atuação, a gerência e a fiscalização do processo eleitoral e o controle dos partidos políticos (FERREIRA FILHO, 2009, p. 247).

Seja na obrigatoriedade de registro dos estatutos dos partidos políticos perante o Tribunal Superior Eleitoral e a necessidade da respectiva prestação de

contas (art. 17, § 1º, III, e § 2º), seja nas rígidas regras constitucionais de inelegibilidade e de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 9º ao 10º), a Constituição Federal ampliou, sobremaneira, o controle jurisdicional do processo político, mercê do amplíssimo direito de ação sustentado pelo art. 5º, inciso XXXV.

Entretanto, mais do que o cotejo de harmonização entre os atos emanados do processo político e a Constituição Federal, o controle jurisdicional realizado pelo poder Judiciário alça contornos de natureza nitidamente ética. Em verdade, o que se passa a demonstrar é que, dado o profundo conteúdo ético das normas constitucionais, é inevitável que o controle de correção dos atos emanados no processo político seja realizado pelo poder Judiciário na jurisdição constitucional, a partir de valores fundamentais extraídos da Constituição.

É o conceito de ética formulado por Goffredo da Silva Telles Junior que melhor esclarece o raciocínio. Segundo o renomado autor, ética é a “ordenação destinada a conduzir o homem de acordo com seus bens soberanos” (TELLES JUNIOR, 2004, p. 249). Tais bens são soberanos, porque, sem eles, resulta esvaziada a própria dignidade humana, hipótese que compromete a sobrevivência da humanidade. Daí o esforço histórico para a sua afirmação nos ordenamentos jurídicos dos diversos Estados.

Em nosso atual contexto histórico, os bens soberanos da humanidade foram expressamente eleitos, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em uma iniciativa de restauração ético-jurídica destinada à salvaguarda da espécie humana (CAPOGRASSI, 1950, p. 13). E tal deu-se em decorrência da percepção segundo a qual a mera declaração formal de direitos humanos, ainda que plasmada nas Constituições, é insuficiente se os Estados não atuarem proativamente em sua defesa e implementação.

A Constituição Federal de 1988 arrola, entre os Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), os direitos políticos em sentido amplo (arts. 14 a 17). Sem dúvida, os direitos políticos, ladeados pelos direitos civis, inserem-se, segundo a doutrina, na primeira geração (ou dimensão) dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2003, p. 562-564).

Segundo a linha de raciocínio desenvolvida, os direitos políticos constituem bens soberanos da humanidade, de tal forma que sua proteção representa conduta estatal de conteúdo profundamente ético. A afirmação dos valores ínsitos aos direitos políticos, como direitos fundamentais, é tarefa que vivifica a ordem jurídica e faz atuar o núcleo central do Estado, no âmbito de seus objetivos primordiais (CF, art. 3º).

Entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito encontram-se a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II, III e V), conceitos que se encontram intimamente anelados ao processo político, em todos os seus desdobramentos.

Esse arcabouço legislativo, conjugado com o sistema representativo, matizado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, evidencia a adoção, pelo Estado brasileiro, do princípio democrático, cuja característica primordial é a “exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular” (MORAES, 2000, p. 44).

Ética, do ponto de vista jurídico, não constitui conceito subjetivo, mas decorre da aplicação, às hipóteses de conflitos de interesse, ainda que no âmbito político, dos valores primordiais erigidos pelo próprio Estado. Dessa forma, a afirmação jurisdicional dos direitos políticos representa indiscutível dever ético do poder Judiciário no exercício do controle de constitucionalidade.

Como reflexo desse pensamento, a interpretação a ser dada aos direitos políticos, na dialética de sua aplicação no âmbito jurisdicional, deve ultrapassar a barreira lógico-sistemática, para atingir um nível de valoração ético-substancial das normas constitucionais.

De acordo com o sistema proposto, faz-se indispensável a eleição dos vetores interpretativos fundamentais na exegese dos direitos políticos, necessários para o exercício de ponderação de valores e a escolha da solução que melhor represente a proposta ética da Constituição, em decorrência da inevitável colisão de normas e princípios constitucionais.

Assim é que, exemplificativamente, o princípio democrático, em toda a sua substância ética, derivada dos direitos políticos coletivos, sobreleva os direitos políticos individuais. Justifica-se, pois, que a capacidade eleitoral passiva (CF, art. 14, § 3º) ceda lugar ao princípio democrático, consubstanciado no interesse público pela moralidade e pela probidade administrativa (CF, art. 14, § 9º).

Ainda que direito fundamental de primeira geração, o direito de ser votado sucumbe, na órbita de um juízo de proporcionalidade, quando cotejado com o princípio democrático. E tal ocorre em virtude da soberania popular, veiculada pelo sistema representativo, que plasmou a moralidade e a probidade como valores fundamentais dos direitos políticos na Constituição de 1988.

Ocorre que a moralidade e a probidade não são conceitos absolutamente fluídos, passíveis de estimativa subjetiva ao alvedrio do aplicador da norma. A própria Constituição estabelece as hipóteses de inelegibilidade, pressupondo a quebra da moralidade e da probidade administrativa nas hipóteses indicadas em lei complementar (art. 14, § 9º).

O preceptivo em questão revela a intenção do legislador constituinte de permitir o aprimoramento moral do processo eleitoral, segundo a manifestação popular dirigida a seus representantes eleitos.

Estabelece-se, assim, um diálogo entre a soberania popular e o poder Judiciário, na medida em que as pretensões éticas da cidadania, veiculadas pela renovação da legislação infraconstitucional, são formalmente estabelecidas.

Cabe ao poder Judiciário, especialmente à Justiça Eleitoral, proceder à correta leitura da dimensão ética pretendida pela soberania popular no processo político, ultrapassando, em sua tarefa hermenêutica, o mero silogismo lógico-sistemático, para atingir um grau de comunicação eficiente com a sociedade, fazendo prevalecer suas mais altas aspirações no momento histórico.

Esse comportamento ético é indispensável para a aproximação da jurisdição com a sociedade e para a própria limitação do seu poder de correção ética. Uma vez que seus membros não são eleitos por escrutínio popular, compete ao poder Judiciário legitimar suas decisões na soberania popular, traduzida nas pretensões sociais materializadas na Constituição Federal de 1988. Essa legitimação manifesta-se na fundamentação das decisões prolatadas pelos órgãos jurisdicionais, as quais deverão guardar simetria com a vontade e as pretensões

da sociedade, porquanto esse é o objetivo de sua própria existência, nos termos do que dispõe o art. 3º da Constituição Federal.

Resulta, pois, que, no exercício do controle de correção ética do processo político, deverá o poder Judiciário pautar-se pelos fins sociais e pelas exigências do bem comum, mediante um diálogo social constante, embasado pela Constituição Federal e por seus valores fundamentais, de forma a extirpar do ordenamento jurídico as condutas que os vulnerarem.

É nesse exercício de cidadania, abertamente declarado na fundamentação das decisões judiciais, que se estabelece a legítima participação do poder Judiciário na afirmação da democracia no país.

Conclusões

Para a perfeita intelecção do controle jurisdicional do processo político, faz-se necessária a atualização da teoria da separação de poderes segundo a lógica de um Estado social.

O controle de constitucionalidade da atividade política decorre a necessária intervenção do poder Judiciário como árbitro imparcial dos conflitos decorrentes da diversidade de interesses político-partidários. Dessa forma, é inevitável que as questões políticas sejam, continuamente, absorvidas pelo Direito.

Exercendo o controle jurisdicional do processo político, o poder Judiciário deve nortear-se pela consagração dos direitos fundamentais e pelos valores nucleares extraídos da Constituição. Ao mesmo tempo em que constituem nortes, referidos elementos são limitadores da intervenção do poder Judiciário.

Mais do que mero controle formal de constitucionalidade, exerce o poder Judiciário, no âmbito do processo político, função nitidamente ética, porquanto participa da afirmação dos valores supremos da nação no campo dos conflitos de interesse, consubstanciados pelos direitos políticos.

Mediante a correção ética no processo político, Justiça Eleitoral consagra a legitimidade de suas decisões, mediante um claro diálogo com a sociedade, aferível a partir das suas motivações, mostrando-se constitucionalmente apta ao exercício das funções para as quais foi chamada.

Referências

- BARROSO, L. R. 2009. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva.
- BERGALLI, R. 1984. *Estado democrático y cuestión judicial: vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial*. Buenos Aires: Depalma.
- BONAVIDES, P. 2003. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros.
- CAPOGRASSI, G. 1950. *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: Convenzione per la Proscrizione del Genocidio*. Padova: CEDAM.
- CAPPELLETTI, M. 1984 *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- FERREIRA, M. R. 2005. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2ª ed. Brasília: TSE-SDI.

- FERREIRA FILHO, M. G. 2009. *Aspectos do Direito constitucional contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. G. 2012. *Direito Eleitoral*. 8ª ed. São Paulo: Atlas.
- GUARNIERI, C. & PEDERZOLI, P. 2003. *The Power of Judges: a Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University.
- LOVELAND, I. 2006. *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: a critical introduction*. 4. ed. Oxford: Oxford University.
- MONTESQUIEU, C. S. 2008. *O espírito das leis*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva.
- MORAES, A. 2000. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas.
- O'BRIEN, D. M. 2005. *Constitutional Law and Politics: Civil Rights and Civil Liberties*. 6ª ed. V. 2. New York: Norton.
- PAGÉS, J. L. R. 1989. *Jurisdicción e Independencia Judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PENALVA, E. P. 1990. *Constitución, jurisdicción y proceso*. Madrid: Akal.
- POUILLE, A. 1985. *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*. Paris: Masson.
- RIPAMONTI, C. B. 1967. *Relaciones y conflictos entre los organos del Poder Estatal*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- RENOUX, T. 1984. *Le Conseil Constitutionnel et l'autorite judiciaire: l'élaboration d'un droit constitutionnel juridictionnel*. Paris: Economica.
- SILVA, J. A. 2005. *Curso de Direito constitucional positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros.
- TELLES JUNIOR, G. S. 2004. *Ética: do mundo da célula ao mundo dos valores*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- VIALLE, P. 1972. *La Cour Supreme et la representation politique aux Etats-Unis: nouvel essai sur le gouvernement des juges*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.