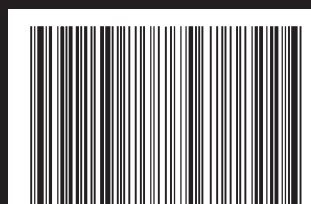


A imagem contida na capa foi inspirada na obra “Imbalance” do artista mexicano Emilio Chapela (2011). Escultura em Fórmica (HPL) e tetraedros de compensado 48 x 17 x 17 in. (121.9 x 43.2 x 43.2 cm).

Ao conceber este tetraedro, Emilio Chiapela inspirou-se nesta informação: o tamanho de uma formiga brasileira é descrita como "em algum lugar entre as grandes e as enormes". Assim, a imagem escolhida para a capa do primeiro número da Revista Paraná Eleitoral lhe confere um desequilíbrio, mas um desequilíbrio positivo porque localiza seu balanço entre as coisas “grandes e as enormes”. O tetraedro fornece a sensação de uma imagem marcante, sólida, harmônica e sóbria. Estes são os adjetivos com os quais pretendemos caracterizar este periódico. Harmonia entre as áreas, mas harmonia voltada para o desafio de equilibrar as contribuições vindas de duas abordagens: Direito e Ciência Política.

Nem sempre o balanço será perfeito. Nem sempre a harmonia será alcançada. Mas é desse desequilíbrio positivo que vemos a possibilidade de tratar o grande desafio que é pensar a questão democrática brasileira em nome da enorme tarefa de construção da cidadania entre nós.

Fábia Berlatto



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral v. 1 n. 1 2012

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral
e ciência política

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

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.

Aproximar cientistas políticos e juristas em torno de questão eleitoral é uma maneira de estimular um debate positivo e crítico em benefício das instituições representativas e da cidadania.

tre-pr nusp/ufpr

v. 1 n. 1 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**.

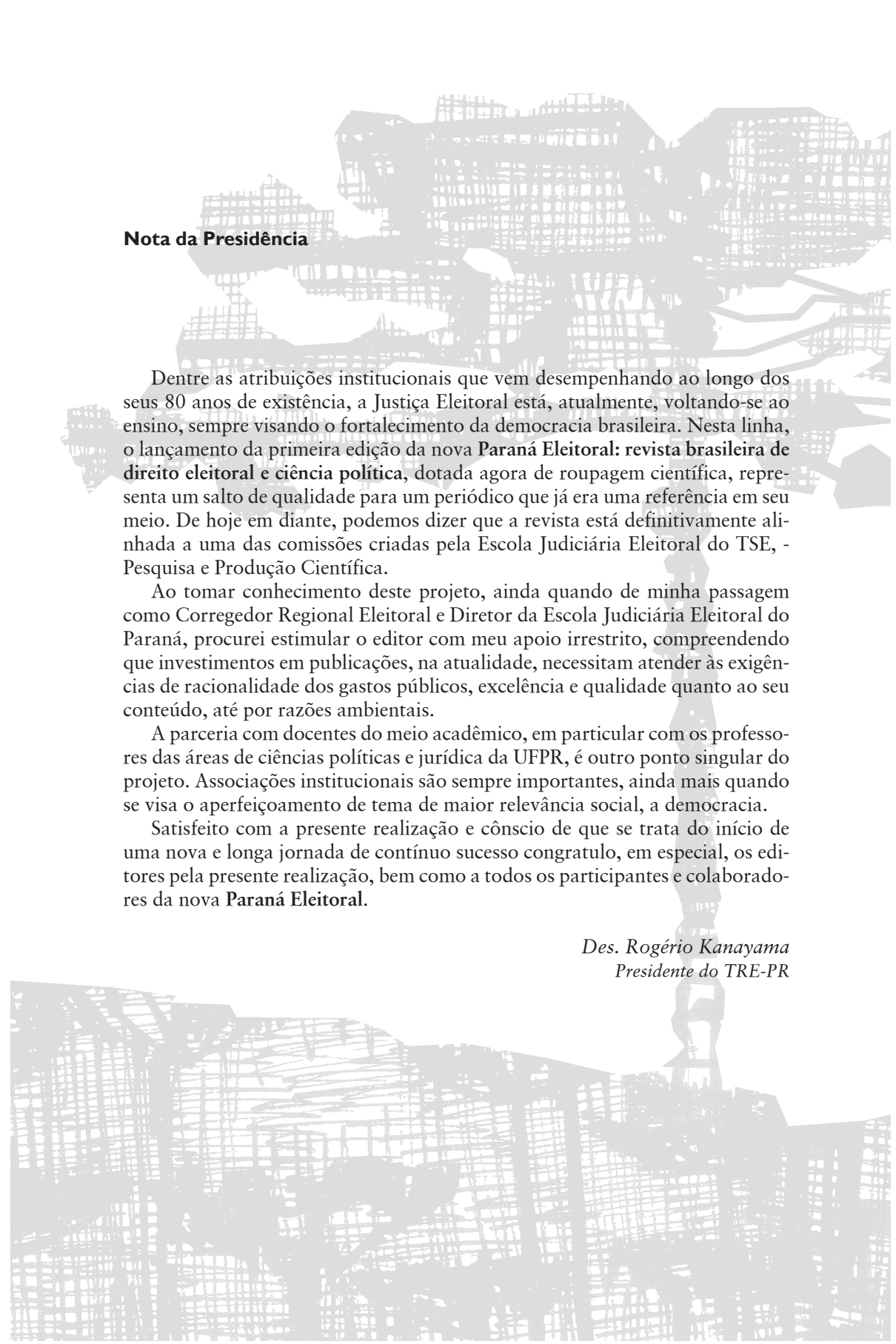
A nova proposta do periódico é estabelecer um contato efetivo entre as duas áreas, trazendo à luz a contribuição de cientistas políticos e juristas a fim de enfrentar as questões da atualidade brasileira no campo eleitoral.

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



Nota da Presidência

Dentre as atribuições institucionais que vem desempenhando ao longo dos seus 80 anos de existência, a Justiça Eleitoral está, atualmente, voltando-se ao ensino, sempre visando o fortalecimento da democracia brasileira. Nesta linha, o lançamento da primeira edição da nova **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, dotada agora de roupagem científica, representa um salto de qualidade para um periódico que já era uma referência em seu meio. De hoje em diante, podemos dizer que a revista está definitivamente alinhada a uma das comissões criadas pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE, - Pesquisa e Produção Científica.

Ao tomar conhecimento deste projeto, ainda quando de minha passagem como Corregedor Regional Eleitoral e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, procurei estimular o editor com meu apoio irrestrito, compreendendo que investimentos em publicações, na atualidade, necessitam atender às exigências de racionalidade dos gastos públicos, excelência e qualidade quanto ao seu conteúdo, até por razões ambientais.

A parceria com docentes do meio acadêmico, em particular com os professores das áreas de ciências políticas e jurídica da UFPR, é outro ponto singular do projeto. Associações institucionais são sempre importantes, ainda mais quando se visa o aperfeiçoamento de tema de maior relevância social, a democracia.

Satisfeito com a presente realização e cômico de que se trata do início de uma nova e longa jornada de contínuo sucesso congratulo, em especial, os editores pela presente realização, bem como a todos os participantes e colaboradores da nova **Paraná Eleitoral**.

Des. Rogério Kanayama
Presidente do TRE-PR

Sumário

Nota da Presidência	7	<i>Des. Rogério Kanayama</i>
Editorial	9	<i>Fernando José dos Santos e Adriano Codato</i>
80 anos de Justiça Eleitoral: Perspectiva histórica e desafios democráticos futuros	11	<i>Daniel Carvalho Oliveira</i>
A representação política e sua mitologia	25	<i>Eneida Desiree Salgado</i>
A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político	41	<i>Orides Mezzaroba</i>
Estudos sobre comportamento eleitoral em municípios brasileiros	49	<i>Sandra Avi dos Santos</i>
Clientelismo, internet e voto: A campanha nos <i>websites</i> dos candidatos a vereador no Brasil Meridional	61	<i>Sérgio Braga, André Becher e Maria Alejandra Nicolás</i>
Partidos e eleições no Mato Grosso do Sul	79	<i>Tiago Alexandre Leme Barbosa e Marcos Antonio da Silva</i>
Normas para publicação	103	

80 anos de Justiça Eleitoral:

Perspectiva histórica e desafios democráticos futuros

Daniel Carvalho Oliveira

Resumo

No presente artigo, faz-se uma perspectiva histórica dos 80 anos da Justiça Eleitoral, celebrados em 24 de fevereiro de 2012, de modo a evidenciar os diversos períodos e fases pela qual passou a Justiça Eleitoral brasileira, mencionando ainda a fase pré-institucional que se iniciou desde o descobrimento do Brasil até 1932. Destacou-se o papel da Justiça Eleitoral no futuro do processo democrático brasileiro tendo como base a consolidação das funções atuais dessa justiça especializada, a saber: função jurisdicional, consultiva, normativa e administrativa. Projetou-se, a título de conclusões, a construção do chamado protagonismo eleitoral, tendo como base o ativismo judicial da Justiça Eleitoral e o desenvolvimento de projetos institucionais e sociais que busquem a aproximação com o eleitor e a conscientização do voto. Para essa análise, foi usado um método interdisciplinar de abordagem por entender-se ser mais produtiva uma fundamentação baseada em vários ramos do Direito, em especial o Direito Eleitoral. Os assuntos trabalhados neste artigo promoveram uma reflexão através de matérias como Introdução ao Estudo do Direito, Ciência Política, Hermenêutica Jurídica, Direito Constitucional e, é claro, o Direito Eleitoral. Os objetivos principais consistem em fazer uma avaliação histórica da Justiça Eleitoral, bem como a projeção futura dos desafios desse ramo especializado do poder Judiciário como forma de garantir o aperfeiçoamento democrático brasileiro.

Palavras-chave: História da Justiça Eleitoral; democracia; ativismo judicial; educação cidadã.

Abstract

In this article and by way of key elements, a historical perspective of 80 years of Electoral Justice was made, concluded on February 24, 2012, in order to highlight the various periods and phases undergone by the Brazilian Electoral Justice, also mentioning the pre-institutional phase that started from the discovery of Brazil until 1932. The role of the Electoral Justice in the future of Brazilian democratic process was highlighted based on the consolidation of the current functions of this specialized justice, namely the judicial, advisory, regulatory, and administrative. Furthermore, the construction of the so-called electoral leadership was designed conclusively and it is based upon the judicial activism of Electoral Justice and the development of institutional and social projects that seek closer ties with the voter and voting awareness. For this analysis, a method of interdisciplinary approach was used in order to be more productive to

Sobre o autor:

Daniel Carvalho Oliveira é Graduado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina. Artigo ganhador do 1º Concurso de Artigos - "Prêmio Ministro Sepúlveda Pertence" - organizado pelo Iprade - Instituto Paranaense de Direito Eleitoral - e Paraná Eleitoral, em maio de 2012.

understand the reasoning based on various branches of the law, particularly the Electoral Law. The subjects worked in this article promoted a reflection across subjects such as Introduction to the Study of Law, Political Science, Legal Hermeneutics, Constitutional Law, and of course, the Electoral Law. The main objectives of this paper lie in the historical evaluation of Electoral Law, and the projection of future challenges of this specialized branch of the judiciary in order to ensure the improvement of democracy in Brazil. The expected results in this paper is that it may be used as an object of study and subsidy for the improvement of the functions performed by the Electoral Justice, to cooperate with the consolidation of Brazilian democracy.

Keywords: history of electoral justice; democracy; judicial activism; citizen education.

Artigo recebido em 27 de abril de 2012; aceito para publicação em 20 de maio de 2012.

Introdução: Observações históricas sobre a Justiça Eleitoral e as eleições no Brasil

Institucionalmente, a história da Justiça Eleitoral no Brasil tem início em 24 de fevereiro de 1932, com o Decreto n. 21 076 (BRASIL, 1932), que criou o então Tribunal Superior da Justiça Eleitoral (TSJE), atualmente denominado de Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Assim como na história do Brasil existe o período pré-colonial, a Justiça Eleitoral possui o período pré-institucional, cujo início deu-se em 1500, com o descobrimento do Brasil, passando pelo ano de 1822, independência do Brasil, e encerrando-se em 1932, ano de criação do então TSJE.

O período pré-institucional da Justiça Eleitoral é marcado pela inexistência de um órgão específico para a apuração e condução dos processos eleitorais e das eleições no Brasil. Nos primeiros anos de descobrimento do Brasil, as eleições para os diversos cargos das vilas e cidades criadas eram regidos pelo Código Eleitoral da Ordenação do Reino (FERREIRA, 2005).

Outro marco histórico deu-se em 1821, quando Dom João VI, já instalado no Brasil desde a fuga da família real, ainda em 1808, designou a instalação da Junta Provisional Preparatória das Cortes, que tinha a missão de organizar as eleições dos deputados dos povos de Portugal, Algarve e do Brasil.

Surgiram nesse período também as primeiras leis eleitorais do Brasil: a Lei Eleitoral de 1822 e a Lei Eleitoral de 1824. Antes de esclarecermos os pontos dos dois diplomas legislativos, faz-se aqui um registro: o que hoje denominamos de “lei eleitoral”, anteriormente e àquela época chamavam-se de “instruções”, classificação essa utilizada nos dias atuais pelo TSE quando da edição das chamadas Resoluções das Eleições.

A Lei Eleitoral de 19 de junho de 1822 (*idem*) restringia o voto somente às classes sociais mais favorecidas e donos de engenhos e fábricas, divergindo dos sistemas de votação das leis até então adotadas que optavam pelo voto universal, pois serviam tanto ao Brasil como a Portugal.

Com a proclamação da República, em 1889, tivemos a primeira Carta Constitucional republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL, 1891). Logo após, vieram mudanças na legislação eleitoral.

Em 1892, foi sancionada pelo Presidente da República, Floriano Peixoto, a Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892 (BRASIL, 1892), que “estabelece o processo para as eleições federaes [sic]”, regulamentando as eleições e o voto no Brasil republicano. Mudava-se a forma de governo, mas os privilégios quanto ao exercício do voto permaneciam.

Esse período da história republicana foi marcado pelo fenômeno denominado “coronelismo”. Nessa época o título de coronel era recebido ou comprado por fazendeiros ricos e comerciantes abastados, sendo a mais alta patente da Guarda Nacional.

Eram esses coronéis que controlavam e manipulavam as eleições locais da época, sendo que ao seu redor giravam as oligarquias regionais. Foi esse coronelismo e os ilícitos eleitorais dele decorrentes que fincaram as bases da revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder. As palavras de Walter Costa Porto são precisas e merecem destaque: “Todos eles tinham o seu ‘curral’ eleitoral, isto é, eleitores cativos que votavam sempre nos candidatos por eles indicados, em geral através de troca de favores fundados na relação de compadrio. Assim, os votos despejados nos candidatos dos coronéis ficaram conhecidos como ‘votos de cabresto’. Porém, quando a vontade dos coronéis não era atendida, eles a impunham com seus bandos armados - os jagunços -, que garantiam a eleição de seus candidatos pela violência” (PORTO, 1999).

Ao final dos anos 1920, o sistema do café-com-leite fragilizou-se, tendo como desfecho as eleições presidenciais de 1930, que mergulhada em um manancial de fraudes eleitorais, resultou na derrota de Getúlio Vargas para o candidato governista Júlio Prestes, culminando assim na revolução que levou Vargas ao comando da nação.

É válido ressaltar que esses fatos foram ocasionados pela ausência de um órgão administrador das eleições que as conduzissem de maneira organizada e imparcial, pois até então a apuração dos votos era feita pelo poder Legislativo.

Após décadas de fraudes eleitorais, a sociedade, cansada dessa situação, ansiava por eleições organizadas e imparciais, de modo que em 1932 foi sancionado o novo Código Eleitoral.

Esse diploma legal criou a Justiça Eleitoral, incumbindo-a da administração das eleições. Todavia, alguns anos depois, em 1937, fora promulgada uma nova Constituição para legitimar o recente golpe de estado promovido pelo chefe do poder Executivo. Essa Carta Magna extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para Presidente da República.

Tendo em vista a derrota dos regimes nazi-fascistas ao final da guerra ou até mesmo por várias pressões que vinha sofrendo, no início de 1945 foi feita uma emenda à Constituição, marcando eleições para dezembro. Desse modo, em 28 de maio de 1945 foi publicado o Decreto-Lei n. 7 586 (BRASIL, 1945) que regulamentava o alistamento eleitoral e as eleições, ou seja, praticamente um novo código eleitoral.

É importante observar, neste momento, que os anseios sociais por eleições organizadas e imparciais traduziram-se no citado diploma, que, além de reabilitar a Justiça Eleitoral, deu-lhe poderes especiais para chefiar as eleições, a saber: função consultiva, função jurisdicional, função regulamentar e função administrativa (art. 9º, subtópicos *e*, *f*, *g*, *k*). Cabe ressaltar, pela leitura do art. 6º do citado Decreto-Lei, que os únicos órgãos responsáveis pela administração das

eleições foram os componentes da Justiça Eleitoral.

Igualmente, após a queda de Vargas, fez-se necessária a elaboração de uma nova constituição, a Constituição de 1946. Esta Carta Magna manteve todos os poderes atribuídos pelo Decreto-Lei n. 7 586/45 à Justiça Eleitoral. Mais adiante, em 1950 foi instituído o novo Código Eleitoral, por intermédio da Lei n. 1 164/50 (BRASIL, 1950), que conjuntamente com a Constituição de 1946 contemplaram a população com direitos políticos. Isso deu início ao problema de os cidadãos brasileiros aprenderem a lidar com os direitos políticos.

O Código Eleitoral de 1950 basicamente manteve a estrutura da Justiça Eleitoral intacta, estabelecendo no seu art.12 todas as funções retro mencionadas, que é praticamente a cópia do art. 9º do Decreto-Lei n. 7 586/45.

Pode-se notar que a Justiça Eleitoral, no período de 1945 a 1964, foi totalmente revigorada e exerceu o papel de guardião das eleições. Ocorre que instabilidades políticas levaram o cenário nacional ao golpe militar de 1964. Ora, se o período posterior à queda de Vargas até o início da ditadura militar foi uma época de grande evolução e firmamento da Justiça Eleitoral na condução das eleições brasileiras, os deslindes que premiam o início da ditadura até seu final foram marcados pela limitação e enfraquecimento dessa Justiça especializada no comando das eleições.

No decorrer da ditadura militar, a Justiça Eleitoral teve um papel secundário, pois o país suportou um sistema eleitoral imposto de maneira tirana, onde a soberania popular, em vez de preservada, era subjugada. Vários atos institucionais e emendas à Constituição davam ao Regime Militar o poder de conduzir os processos eleitorais de acordo com suas vontades.

Embora os poderes da Justiça Eleitoral fossem constantemente limitados, sua função como administradora das eleições foi mantida, inclusive em alçada constitucional.

A partir do golpe militar, todo o calendário eleitoral era determinado pelo comando militar por intermédio de Atos Institucionais (AIs) ou por atos complementares. Nesse sentido, vejamos algumas normas eleitorais editadas pela ditadura:

Tabela 1. Resumo das normas eleitorais editadas pela ditadura

<i>Norma</i>	<i>Conteúdo</i>
AI-2	Instituiu eleições indiretas e extinguiu todos os partidos registrados pela Justiça Eleitoral
AC-4	Instituiu os únicos partidos que poderiam existir, ARENA e MDB
AC-9	Dispunha sobre as inscrições para as eleições indiretas
AI-3	Estabeleceu o calendário eleitoral
AI-5	Transferiu para o executivo a competência para decretar a suspensão dos direitos políticos de qualquer pessoa e cassar mandatos parlamentares
AI-7	Suspendeu todas as eleições do ano de 1970 e publicou a lista de cassações
AI-11	Estabeleceu novo calendário eleitoral e o regulamento das eleições
AI-15	Fixou eleições nos municípios sob intervenção federal

Fonte: O autor a partir de Wikipédia (2012).

É forçoso concluir que a Justiça Eleitoral, durante a ditadura militar, teve o papel de administrar as eleições, porém, tal função foi afetada pelo olhar severo e sorrateiro de uma ditadura que tinha o poder de regulamentar e administrar os pontos principais, cabendo ao poder Judiciário a função jurisdicional e consultiva, já que a regulamentar encontrava-se praticamente extinta e a administrativa em muito mitigada.

Nesse período foi editado um novo Código Eleitoral, Lei n. 4 747 de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965), o qual até agora resta vigente. Não obstante o Código Eleitoral utilizado na atualidade ter sido editado durante a ditadura militar, sua utilização encontra-se guarida tendo em vista a nova ordem constitucional vigente desde a Carta de 1988.

Com o fim dos governos militares o Brasil passou a viver um novo processo de redemocratização, no qual a Justiça Eleitoral marcou fortemente a sua presença no cenário político nacional, promovendo, entre outras medidas para garantir a segurança do voto, o recadastramento geral em 1986, que alimentou, pela primeira vez na história da Justiça Eleitoral, um banco de dados único de eleitores brasileiros. Tal fato serviu de base para, dez anos depois, a votação por meio de urnas eletrônicas.

Para melhor entender o que representou a Justiça Eleitoral nesse período de transição, vejamos os comentários de Maria Teresa Sadek sobre a atuação daquela nas eleições presidenciais de 1989, que foi a primeira eleição presidencial posterior à ditadura: “Qualquer que seja a avaliação que se faça das eleições presidenciais de 1989, não se pode deixar de destacar o papel da justiça eleitoral, que foi, sem dúvida, um ator decisivo durante todo o processo, contribuindo de modo significativo para que o pleito se desenvolvesse dentro de um quadro de liberdade e respeito à lei. Sua atuação e sua presença foram marcantes em todas as fases, das primeiras providências até a votação e apuração dos votos, bem como na divulgação e proclamação dos resultados finais. [...] Espaços abertos pela legislação, que poderiam transforma-se em importante fator gerador de instabilidade ou mesmo de descrédito do processo eleitoral, foram ocupados pela justiça eleitoral. Agindo dessa forma, ela manteve a estabilidade do processo e reafirmou sua autoridade regulamentadora” (SADEK, 1990, p. 158).

A avaliação feita pela cientista social é de grande valia, pois enfatiza, em grande monta, o desempenho positivo que logrou a Justiça Eleitoral naquele primeiro e grande momento por que passava a democracia brasileira. O período, em comento, marcou o renascimento da Justiça Eleitoral como instituição forte na administração das eleições.

O atual contexto da Justiça Eleitoral no Brasil

Utilizando as palavras do ex-ministro do Superior Tribunal Eleitoral, Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, podemos dizer que “à Justiça Eleitoral incumbe tornar verdade a verdade das urnas, a verdade eleitoral” (Velloso *apud* SCHNEIDER, 2000).

Porém, para que seja efetivada a vontade do eleitorado revelada às urnas, impõe-se um rígido controle do processo eleitoral, que desencadeia em um conjunto de atos, cuja a finalidade precípua é controlar as ações dos partidos políticos e dos candidatos.

Conforme afirma Suzana de Camargo Gomes, “o processo eleitoral consiste

no conjunto de atos pertinentes à execução do pleito e reconhecimento dos leitos, pelo que engloba atos que vão desde a organização das eleições até a sua realização e divulgação dos resultados, com a ulterior diplomação dos escolhidos. E aos Juízes Eleitorais é outorgada competência justamente para dirigir o processo eleitoral em todas as suas fases” (GOMES, 1998, p. 192-193).

Assim, para a efetividade do processo eleitoral, que vai da escolha de candidatos em convenções partidárias até sua eleição, torna-se necessário a existência de quatro funções essenciais, que são desempenhadas pela Justiça Eleitoral nos termos do modelo constitucional adotado pela Carta Magna de 1988.

Função jurisdicional, que é a competência para a resolução de conflitos eleitorais sobre todos os atos do processo eleitoral, bem como julgar os casos referentes ao processo eleitoral, tais como os pedidos de registro de candidatos, as representações sobre propaganda eleitoral e as ações para apuração dos crimes eleitorais, entre outros.

Função administrativa, que trata dos atos preparativos, da organização e da administração de todo processo eleitoral, sendo responsável pelo alistamento de eleitores; transferência de domicílios eleitorais; administração do cadastro eleitoral; atos preparatórios à votação e à sua realização; apuração e totalização dos votos; proclamação dos resultados das eleições; e expedição de diplomas aos eleitos.

Função normativa, que é a competência para expedir normas que deem a garantia à execução da legislação eleitoral. Nesse sentido podemos descrever a competência do Tribunal Superior Eleitoral para expedir Resoluções com instruções para a fiel execução da legislação eleitoral conforme dispõe o Código Eleitoral em seu art. 1º, parágrafo único e art. 23, IX; Lei n. 9 096/95, art. 61 e Lei n. 9 504/97, art. 105.

Função consultiva, que diz respeito à competência para responder a consultas feitas sobre matéria eleitoral em tese, onde o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais respondem a questionamentos formulados, em tese, por pessoas legitimadas nos termos do Código Eleitoral, art. 23, XII e art. 30, VIII.

Dentro do atual funcionamento da Justiça Eleitoral, cumpre registrar o processo de aperfeiçoamento do voto como uma das ações mais destacadas da Justiça Eleitoral nos últimos anos e na atualidade. Ao garantir a segurança e o sigilo do voto, a Justiça Eleitoral toma para si o que há de mais importante no regime democrático: a preservação da vontade popular.

No dia 3 de outubro de 1996, as eleições municipais desse ano foram marcadas pela utilização das urnas eletrônicas, possibilitando uma maior segurança ao sistema de votação, além da apuração das eleições em tempo recorde.

A urna eletrônica surgiu como um equipamento capaz de fazer a captação do voto e o seu armazenamento de forma cumulativa, ágil, econômica e rápida. Por outro lado, o equipamento tem a tarefa de garantir a segurança dos votos nela inseridos e prover ainda a sua contabilização. Desde a sua concepção, a construção da urna eletrônica buscou trazer mais confiabilidade ao voto, para que pudesse superar em níveis de segurança a votação em cédulas de papel, bem como minimizar os riscos de fraude, vazamento de informações, sabotagem, erros e acidentes.

Portanto, o contínuo aperfeiçoamento do voto, até chegarmos ao voto em urna eletrônica, tem se tornado um importante instrumento tecnológico para garantir que a vontade do eleitor se reflita no resultado das eleições de modo

pleno.

Nesse avançar tecnológico da Justiça Eleitoral para bem exercer suas funções, merece destaque o voto biométrico, que é o método de reconhecimento de medidas biológicas para identificar o eleitor brasileiro, programado para ser utilizado nas eleições municipais de 2012 atendendo a mais de sete milhões de eleitores (BRASIL, 2012a).

Além disso, outro dado atual que merece registro no que tange aos 80 anos da Justiça Eleitoral é que ela está sendo presidida pela primeira vez por uma mulher. A Ministra do Supremo Carmen Lúcia, desde o último dia 18 de abril de 2012, é a primeira mulher a assumir a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral e terá a importante missão de conduzir as eleições nos mais de cinco mil municípios do Brasil, encerrando seu mandato em novembro de 2013.

Desafios futuros da Justiça Eleitoral no Brasil

Como visto, a Justiça Eleitoral no Brasil passou por diversas transformações ao longo da história do Brasil. Nesse contexto, podemos afirmar que o atual patamar em que a mesma está inserida na sociedade é de maior e melhor respeitabilidade.

Atualmente é a Justiça Eleitoral a responsável pela condução das eleições no Brasil, bem como a garantia da legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado; tudo com o fito maior de garantir e fortalecer o regime democrático.

Apesar da alta credibilidade gozada pela Justiça Eleitoral no âmbito da sociedade pátria e das instituições em geral, havia constantes atos ilícitos eleitorais nas eleições, indo desde propaganda eleitoral antecipada, passando pela compra de votos e até a utilização de caixa dois na contabilidade das campanhas eleitorais.

Assim, entre os desafios da Justiça Eleitoral do novo milênio está seu fortalecimento para fins de preservar a democracia e a credibilidade das eleições no Brasil, combatendo os ilícitos eleitorais e garantindo a soberania da vontade popular.

Nesse contexto surgem algumas alternativas de fortalecimento, sendo a primeira delas o ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral. A jurisdição, quando exercida pelo poder Judiciário e por suas características, possui um caráter transformador da ordem sócio-política garantindo direitos a pessoas e consolidando situações jurídicas de modo a fortalecer ou não a democracia.

A judicialização da política no Brasil tem como marco a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe uma maior independência e um conjunto de prerrogativas ao poder Judiciário e a seus membros.

Tivemos assim uma reconfiguração político-institucional na relação entre os poderes no Brasil, com o Judiciário como um todo (e a Justiça Eleitoral é parte desse conjunto) assumindo uma nova face, agora sob a égide de um regime democrático e sem a subordinação de fato ou de direito ao poder Executivo.

Nas lições de Loiane Verbicaro, ao abordar o tema da judicialização da política, temos: “No Brasil, após o processo de democratização e constitucionalização do país, a conjuntura política, econômica e social favoreceu a intervenção dos tribunais em questões políticas, a fim de resguardar a supremacia da Constituição, dos direitos fundamentais e da democracia. Tal

fenômeno de judicialização da política no Brasil não foi monolítico. Vários fatores contribuíram para a consolidação desse modelo. São eles: a promulgação da Constituição Federal de 1988; a universalização do acesso à justiça; a estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado; a existência de uma Carta Constitucional com textura aberta, normas programáticas e cláusulas indeterminadas; a crise do paradigma formalista de interpretação inspirados nas premissas do positivismo jurídico; a ampliação do espaço reservado ao Supremo Tribunal Federal; [...] a existência de novas forças sociais representadas por importantes movimentos, organizações, grupos sociais; o agravamento da crise econômica nas últimas décadas do século XX; a ineficácia da política macroeconômica do país e a conseqüente explosão de crise social; a hipertrofia legislativa; a desproporcionalidade da representação política e a crescente ineficácia do sistema político decisório” (VERBICARO, 2007).

Nesse contexto, faz-se imperativo compreender que o fenômeno da judicialização da política é decorrente do necessário e importante processo de amadurecimento do regime democrático e do exercício da cidadania na sociedade com um todo.

Assim, no poder Judiciário brasileiro como um todo o fenômeno da judicialização da política é algo que tem alcançado significativo patamar nas últimas décadas. Na Justiça Eleitoral, tal fenômeno tem se mostrado tão firme quanto nas outras esferas do poder Judiciário, porém a sua importância é de maior magnitude.

É por meio desse instituto ou, como queiram alguns, desse “fenômeno”, que a Justiça Eleitoral tem procurado garantir a plena eficácia da sua missão constitucional e ver fortalecida a democracia. Vejamos alguns exemplos práticos dos últimos anos.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 22 610, de 25 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007), é um clássico exemplo de ativismo judicial da Justiça Eleitoral. Tal ato normativo editado pelo TSE disciplina o processo de perda de cargo eletivo, estabelece prazos eleitorais e trata da justificação de desfiliação partidária.

Tal Resolução foi fruto de amplo debate na sociedade e nos tribunais eleitorais sobre o “troca-troca” de partidos que se observava no Congresso Nacional e nas Casas Legislativas pelo Brasil afora logo após as eleições, o que representava, em verdade, um gritante desrespeito à vontade do eleitor, prejudicando a democracia brasileira como um todo.

Assim, baseando-se nesse espírito de moralização política da sociedade e na busca de preservar os valores democráticos, que tem como um dos seus pilares de sustentação a existência de partidos políticos fortes, os ministros do TSE, por maioria de votos de seis a um, nos autos da Consulta n. 1 398/DF, responderam afirmativamente à indagação do então Partido da Frente Liberal (PFL) no sentido de que os partidos políticos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

Criou-se, deixe-se claro, uma nova hipótese de perda do mandato eletivo até então desconhecida, uma vez que nem a Constituição Federal e nem as leis eleitorais tratavam do tema. Nesse caso, o TSE, assim como o Supremo Tribunal Federal, agiram bem. Ainda que se diga, e é verdade, que nesse caso o TSE tenha legislado, ele o fez dentro de uma ordem constitucional e política marcada pelo

enfraquecimento da democracia, tendo em vista a banalização do instituto da fidelidade partidária e a omissão intencional do Congresso Nacional em legislar sobre o tema.

Após o ano de 2007, mudou-se drasticamente o panorama da (in)fidelidade partidária no Brasil, sendo que os atuais candidatos eleitos estão respeitando a vontade do eleitor na medida em que permanecem no partido ao qual foram eleitos. E caso não seja mais possível a sua permanência na agremiação partidária, a própria Resolução disciplina o procedimento de saída sem que se tenha como consequência a perda do mandato, devendo nesse caso estar configurada a chamada justa causa para a saída da agremiação.

Semelhante situação está-se a vivenciar nas eleições 2012 com relação às prestações de contas dos candidatos no âmbito da Justiça Eleitoral. Anteriormente à Resolução n. 23 376, de 1 de março de 2012 (BRASIL, 2012b), vigorava no âmbito eleitoral o entendimento, até então pacificado no TSE, de que para fins de obtenção da certidão de quitação eleitoral era suficiente que o candidato apenas apresentasse a prestação de contas eleitoral.

Pois bem, com a nova resolução para as eleições de 2012, o TSE evoluiu sua posição no sentido de que não basta a simples apresentação de prestação de contas de campanha eleitoral para fins de obtenção da certidão de quitação, sendo necessária a aprovação dessas contas.

No julgamento, teve-se a colisão de dois princípios fundamentais: o da legalidade, tese vencida na qual se argumentou que o TSE não poderia tratar do tema, uma vez que esse assunto é de competência exclusiva do Congresso Nacional. E o outro princípio foi o da isonomia, tese vencedora e acolhida pela maioria de quatro ministros do TSE.

Nesse último caso, entendeu-se que os candidatos que tem sua prestação de contas aprovada e os que têm a sanção de reprovação das contas não podem ter o mesmo tratamento jurídico e enquadrar-se na mesma situação fática. Estaria então a Justiça Eleitoral aplicando o princípio da isonomia, em seu sentido material e não meramente formal, na medida em que não se pode dar tratamento idêntico a quem não possui a mesma situação jurídica.

Lembrando Rui Barbosa, ao discursar para os formandos em Direito da Universidade Federal de São Paulo em 1920, cabe ressaltar: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam. Nessa desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade” (BARBOSA, 2003, p. 34).

Nesse contexto, tanto a Resolução n. 23 376, de 1 de março de 2012, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012, como a Resolução n. 22 610, de 25 de outubro de 2007, que disciplinou a fidelidade partidária no Brasil, são exemplos claros e positivos de ativismo judicial na Justiça Eleitoral.

Assim, o ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral tem servido como data vênua aos que pensam de modo diverso, como um instrumento e mecanismo de fortalecimento da Justiça Eleitoral, da força normativa da Constituição Federal e da democracia brasileira como um todo.

Além do ativismo judicial, a Justiça Eleitoral desempenha outro importante papel no futuro da democracia no Brasil, que é o da educação para cidadania e para a democracia.

De início, faz-se necessário chamar a atenção para o tema da educação no Brasil de hoje. Infelizmente e apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, ainda temos um país com milhões de analfabetos e com graves desigualdades sociais. Para ter-se uma idéia, na última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 (IBGE, 2009), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constatou-se que o Brasil possui 14,1 milhões de analfabetos, sendo a maioria concentrada entre homens maiores de 25 anos com domicílio na Região Nordeste.

Não obstante a importância do tema, cabe questionar: qual o papel da Justiça Eleitoral nesse contexto? Ou melhor: cabe à Justiça Eleitoral fazer algo com relação ao nível educacional em que vivemos de modo a melhorar a “qualidade do voto”?

Em tese, a resposta seria negativa para tais perguntas, uma vez que a educação é dever do Estado e da família, sendo que nesse caso entende-se por “Estado” os entes federativos União, estados, Distrito Federal e municípios, cada um com suas atribuições de acordo com a Constituição Federal e a legislação vigente. Aprofundando a resposta com viés negativo, temos que no âmbito de cada um dos entes federativos cabe ao poder Executivo a responsabilidade pelo ensino público, de modo que na União temos o Ministério da Educação e Cultura, nos estados, Distrito Federal e municípios temos as respectivas Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Porém, como tudo no Direito e de igual modo na Justiça Eleitoral, nada é tão simples ou tão óbvio como possa parecer. Para fins de desenvolvermos uma educação cidadã no Brasil faz-se necessário uma maior participação e colaboração da Justiça Eleitoral de modo a se aproximar da sociedade em geral e conscientizar a população sobre o exercício do voto livre e consciente.

Democracia sem educação cidadã é mera ilusão de óptica, de modo que a Justiça Eleitoral pode, por meio das Escolas Judiciais Eleitorais, colaborar e por que não protagonizar um processo de aproximação com a população e sociedade em geral de modo a conscientizá-la sobre a democracia, a cidadania e o exercício do voto.

Como já visto, a Justiça Eleitoral brasileira (BRASIL, 2012c) é um ramo especializado do poder Judiciário, com as quatro áreas de atuação: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; a consultiva que corresponde a respostas sobre questionamentos jurídicos relevantes; e a regulamentar, na qual se elabora normas referentes ao processo eleitoral.

Em verdade, os avanços na atuação administrativa da Justiça Eleitoral nos últimos anos dão conta de que é irreversível o processo de aproximação cada vez maior desse ramo do poder Judiciário com a população. E, junto com isso, temos a aqui citada educação cidadã para a democracia.

A título de ilustração, mencionamos algumas iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral e de alguns Tribunais Regionais Eleitorais com vistas à sua aproximação e educação dos cidadãos em um contexto democrático.

O serviço de ouvidorias é hoje uma realidade em todos os Tribunais Regionais Eleitorais e no Tribunal Superior Eleitoral, sendo um espaço institucional de comunicação direta da população com a Justiça Eleitoral. Além disso, temos no período eleitoral em cada Estado e no TSE a implantação da Central do

Eleitor (BRASIL, 2012d) criada com o objetivo de esclarecer os eleitores quanto a dúvidas relacionadas às eleições. A título de ilustração, sobre o serviço de Ouvidoria, o sítio da Justiça Eleitoral do Piauí assim dispõe: “A Ouvidoria da Justiça Eleitoral do Piauí é o órgão responsável pela aproximação entre o cidadão e a Justiça Eleitoral, sendo indispensável a participação da sociedade para o aperfeiçoamento dos serviços prestados e, consequentemente, para o fortalecimento da Democracia Participativa” (BRASIL, 2012e).

Outra importante iniciativa educacional é a implantação do chamado Projeto “Eleitor do Futuro” (BRASIL, 2012f) idealizado pelo Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, quando Corregedor do Tribunal Superior Eleitoral e implantado por alguns Estados da federação em parceria com o UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. No TSE tal projeto é assim disciplinado: “O projeto Eleitor do Futuro foi concebido para estimular a participação cidadã de crianças e adolescentes no processo eleitoral. A Justiça Eleitoral brasileira acredita que a formação das crianças e dos adolescentes inclui a capacitação e mobilização dos jovens para o exercício consciente do voto no processo democrático. As escolas judiciárias (do TSE e dos TREs) são responsáveis pela gestão do projeto, que é feito em parceria com agentes e instituições públicas e privadas. O Eleitor do Futuro inclui atividades diversas, como aulas, palestras e seminários; visitação a casas legislativas, a órgãos do Poder Judiciário e demais setores da administração pública” (*idem*).

Algo inovador e que pode ser implantado nos Estados são os chamados Centros de Memória da Justiça Eleitoral, nos moldes do Centro de Memória do TSE que sobre o tema, assim esclarece: “A arte e a cultura geram oportunidades de ampliar a compreensão do mundo e estimular a criatividade. O contato com novas ideias, percepções e expressões favorece a auto renovação pela aquisição de novos conhecimentos, gerando qualidade de vida, autoestima e laços de identidade entre as pessoas. Da mesma forma, a preservação e a divulgação da memória da Justiça Eleitoral brasileira contribuem para a formação de indivíduos críticos, na medida em que proporciona a reflexão sobre o processo de construção da cidadania nacional ao longo de cinco séculos de história. O Centro de Memória do TSE, ao difundir a memória da Justiça Eleitoral por meio de produções teóricas ou de ações culturais, atua no fortalecimento do sistema democrático, possibilitando melhor compreensão dos processos sociais em diferentes gerações e, por conseguinte, seus distintos impactos na população brasileira” (BRASIL, 2012g).

Além dessas inúmeras iniciativas, outras podem ser citadas no sentido de confirmar a importância da Justiça Eleitoral em desenvolver ações no sentido de promover a educação cidadã, garantindo a preservação e o fortalecimento da democracia. O tema em apreço é abordado pelo escritor Norberto Bobbio (2000) para quem a apatia política dos cidadãos compromete o futuro da democracia, inclusive no chamado primeiro mundo. Entre as promessas não cumpridas para a consolidação do ideal democrático, ele aponta o relativo fracasso da educação para a cidadania, de modo que os cidadãos de hoje podem ser por vezes comparados aos súditos de outrora.

É nesse cenário de certa apatia ou mesmo descrédito da classe política que a Justiça Eleitoral deve e pode protagonizar uma educação cidadã e que sirva para fortalecer a democracia brasileira.

Conclusões

A Justiça Eleitoral no Brasil ao longo dos seus 80 anos teve destacada contribuição no processo de aperfeiçoamento da democracia, de modo que, atualmente, ela cumpre um importante papel na condução das eleições e na preservação dos valores democráticos e do sufrágio eleitoral.

Através dos seus órgãos e tribunais, a Justiça Eleitoral tem se tornado cada vez mais a guardiã da democracia brasileira, primando sempre pela obediência irrestrita às leis eleitorais e às determinações constitucionais. Nessa linha, seu papel para o futuro do processo democrático brasileiro reside fundamentalmente no pleno exercício das suas funções essenciais: jurisdicional, administrativa, normativa e consultiva.

Projeta-se como fundamental para o futuro do processo democrático brasileiro que a Justiça Eleitoral exerça de forma ampla o ativismo judicial como medida para garantir e potencializar a efetivação das suas missões constitucionais e dos valores democráticos.

Além do ativismo judicial, cabe à Justiça Eleitoral fomentar um contínuo processo de aperfeiçoamento educacional para o voto, ou como melhor denominamos, a Justiça Eleitoral deve potencializar a promoção da educação para a cidadania, por meio de projetos institucionais e sociais que envolvam a aproximação com o eleitor e trate da pedagogia e da importância do voto consciente.

Referências

- BARBOSA, R. 2003. *Oração aos moços*. São Paulo: Martin Claret.
- BOBBIO, N. 2000. *O futuro da democracia*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- FERREIRA, M. R. 2005. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/eleitoral.html>. Acesso em: 14.maio.2012.
- GOMES, S. C. 1998. *A Justiça Eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- PORTO, W. C. 1999. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Senado Federal.
- SADEK, T. 1990. *A Justiça eleitoral no Processo de Redemocratização*. De Geisel a Collor: o Balanço da Transição. São Paulo: CNPq.
- SCHNEIDER, J. 2000. *A Justiça Eleitoral e sua Reforma Constitucional*. Disponível em: http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud8/just_ref.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- VERBICARO, L. 2007. Os direitos humanos à luz da história e do sistema jurídico contemporâneo. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 7, n. 1, p. 31-56, jan.-jun.

Outras fontes

- BRASIL. 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1892. *Lei Ordinária 35 de 26 de janeiro de 1892*. Estabelece o processo para as eleições federais. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b2394d7e1ab9a970032569b9004e148d/169fa893a9da0eb1032569fa006f1015?OpenDocument>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1932. *Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-norma-pe.html>. Acesso em: 14.maio.2012.

- _____. 1945. *Decreto-Lei 7.586 de 25 de maio de 1945*. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1950. *Lei 1.164 de 24 de julho de 1950*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=139100&norma=160561>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1965. *Lei Federal 4.737 de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1995. *Lei Federal 9.096 de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. 1997. *Lei Federal 9.504 de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2007. *Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007*. Resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012a. *Biometria e urna eletrônica*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012b. *Resolução 23.376 de 1 de março de 2012*. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-23376/view?searchterm=None>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012c. *A Justiça Eleitoral no Brasil*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/a-justica-eleitoral>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012d. *Disque-Eleitor*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/disque-eleitor>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. 2012e. *Ouvidoria da Justiça Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tre-pi.jus.br/institucional/ouvidoria/a-ouvidoria/>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012f. *Eleitor do futuro*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/eleitor/eleitor-do-futuro>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012g. *Memória e cultura*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/memoria-e-cultura>. Acesso em: 14.maio.2012.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. 2012h. 80 anos da Justiça Eleitoral: TSE consolida-se como o Tribunal da Democracia. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2012/Fevereiro/80-anos-da-justica-eleitoral-tse-consolida-se-como-o-tribunal-da-democracia>. Acesso em: 14.maio.2012.
- IBGE. 2009. *PNAD: Síntese 2009*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf. Acesso em: 14.maio.2012.
- WIKIPÉDIA. 2012. *Atos Institucionais*. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Atos_Institucionais. Acesso em 24 abr. 2012.

A representação política e sua mitologia

Eneida Desiree Salgado

Resumo

O artigo dedica-se a desmitificar a representação política, evidenciando as ficções jurídicas que cercam o instituto. A intenção é enfrentar as principais categorias em torno da representação política, mostrando sua imprecisão em face de uma leitura juridicamente adequada. A equivocidade dos termos, utilizados também para além do campo jurídico, leva a uma visão errônea a respeito da relação entre representante e representado, o que provoca, por sua vez, uma insatisfação com a democracia representativa e uma apatia frente à arena democrática. O primeiro mito a ser revelado é o da soberania popular. Não é possível compreender essa noção sem afastar o significado anterior do termo soberania e sem enfrentar a imprecisão do vocábulo "povo". O caráter abstrato de ambas as expressões deve ser levado em consideração quando da interpretação do seu sentido jurídico. Outro mito sobre o qual se constrói a ideia de representação política é a vontade comum. A partir desta noção é possível reconhecer o ideal republicano, mas exige-se um conjunto de mediações. Tange-se a categoria, tão cara ao Direito Público, de interesse público, para em seguida enfrentar a própria questão da vontade na relação de representação cunhada pelo Estado moderno. Finalmente, como terceiro mito a ser enfrentado, traz-se à discussão a ideia mesma de representação e suas várias compreensões. Seu caráter paradoxal é evidenciado, para preparar o ponto final da reflexão: uma tentativa de uma leitura jurídica da representação política, a partir do reconhecimento do caráter mitológico de seus fundamentos. Não se pretende defender a aniquilação da democracia representativa, mas evidenciar seus limites a fim de esclarecer suas potencialidades.

Palavras-chave: representação política; democracia; soberania popular; Direito.

Abstract

The article is dedicated to demystifying the political representation, highlighting the legal fictions that surround the institute. The intention is to confront the major categories around the political representation, showing its inaccuracy in the face of a legally proper reading. The equivocality of the terms, used even beyond the legal field, leads to a mistaken view about the relationship between representative and represented, which provokes, in its turn, a dissatisfaction with representative democracy and apathy before the democratic arena. The first myth to be revealed is that of popular sovereignty. It's not possible to understand this concept without isolating the previous meaning of the term sovereignty and without facing the vagueness of the word "people". The abstract character of both expressions must be taken into account when interpreting its legal sense. Another myth on which is built the idea of political representation is

Sobre a autora:

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

the common will. From this notion it is possible to recognize the republican ideal, but it demands a set of mediations. It touches the category of public interest, so dear to Public Law, to then face the question of the will itself in the relation of representation coined by the modern state. Finally, as the third myth to be taken, the very idea of representation and its various understandings are brought into discussion. Its paradoxical character is evidenced to prepare the final point of reflection: an effort to a legal reading of political representation, from the recognition of the mythological character of its foundations. It is not aimed to advocate the annihilation of the representative democracy, but rather to highlight its limits in order to clarify its potentialities.

Keywords: political representation, democracy, popular sovereignty, law.

Artigo recebido em 7 de setembro de 2011; aceito para publicação em 18 de maio de 2012.

Introdução¹

A democracia continua sendo a palavra mágica dos regimes políticos. O ideal moderno da igualdade e da autodeterminação impõe uma relação entre governantes e governados, tomada ora como identidade, ora mediada pela representação política. Em regra, no entanto, o “governo do povo” torna-se o “governo autorizado pelo povo” e a instrumentalização da cidadania e da soberania popular, em uma democracia contemporânea, faz-se pelo instituto da representação política.

A representação política é cercada de ficções e mitos, o que leva tanto a uma insatisfação social em relação ao seu funcionamento quanto a críticas em relação à sua disciplina jurídica. A intenção deste ensaio é tratar de alguns mitos relacionados a essa noção e, ao final, esboçar contornos de uma teoria jurídica da representação política.

O mito da soberania popular

A Constituição brasileira traz expressamente a noção de soberania popular, ao afirmar em seu artigo primeiro, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A soberania do povo surge, já na abertura do texto constitucional, relacionada à representação política, embora nela não se esgote.

A Constituição de 1988 é efetivamente democrática em relação à sua origem e traz um projeto democrático prenhe de possibilidades para a cidadania². No entanto, constituições brasileiras indiscutivelmente autoritárias, como a de 1937 e a de 1969, repetiam a remissão ao mesmo princípio de legitimidade³.

A defesa do poder do povo nos regimes políticos é uma constante dos regimes modernos desde os contratualistas que, em diferentes vertentes, defendem que a legitimidade da origem do poder político está relacionada à vontade dos indivíduos reunidos.

Essa noção traz consigo a idéia de soberania popular, que é problemática desde o seu nascimento. Porém, ao que interessa aqui, a soberania do povo revela-se capaz de modificar ontologicamente o conceito de representação.

Ocorre que na passagem da soberania do monarca para a soberania popular ou nacional o soberano deixa de ser reconhecido por uma ordem pré-existente para passar a ser aquele que estabelece a ordem, que encarna o poder constituinte, “capaz de cancelar o passado e inventar o futuro” (COSTA, 2006, s. p.). Apesar disso, ressalta Maurizio Fioravanti, a compreensão de soberania no sentido moderno não se coaduna com uma noção de poder absoluto, seja de quem for. (FIORAVANTI, 1995, p. 121)

E no coração da expressão reside uma indeterminação sem fim: o povo⁴. Este, que está no radical do termo democracia e adjetiva a soberania, é objeto de estudo de Friedrich Müller. O autor apresenta quatro conceitos de povo – “povo ativo”, povo como instância global de atribuição de legitimidade, “povo ícone” e povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado – além de defender a utilização do termo como “conceito de combate”. A primeira compreensão relaciona-se com a autodeterminação; a segunda é a que legitima o exercício do poder político por representantes e por agentes públicos; a noção icônica refere-se ao povo como uma unidade homogênea que, como um carimbo, avaliza o exercício do poder; a quarta indica aqueles que são alcançados pela ação estatal. O povo como conceito de combate impõe uma tarefa para legitimar as constituições chamadas democráticas: aproximar o termo “povo” dos textos constitucionais do povo ativo, do povo como instância global de atribuição de legitimidade e do povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado. E a política constitucional deve dirigir-se a aproximar o povo ativo do povo como instância de atribuição (MÜLLER, 2002, p. 229-256). Apesar dessas categorias, o povo segue indeterminado.

Georges Burdeau ressalta que o povo dos regimes políticos não é o povo como realidade sociológica. O autor critica a utilização da figura povo-nação, pois permite apenas uma democracia governada, em que a nação, formada por cidadãos, que não são homens reais, mas “la encarnación estereotipada de la immutable natureza humana”, governa o povo. Para uma democracia governante deve se refletir o povo real, sem o desdobramento entre cidadão e sujeito (BURDEAU, 1981, p. 234-243; 1977, p. 254). O povo da soberania “popular” é considerado uma unidade: não é identificado como a soma de indivíduos.

Essa compreensão coaduna-se com uma visão de política de matriz fortemente individualista e pouco afeita à metafísica. Aqui, a noção de povo deve ser uma noção concreta, pois apenas cidadãos reais formam a vontade exigida pelo princípio democrático. Assim também a soberania popular que “pertence, pois, aos cidadãos existentes” (BAPTISTA, 1996, p. 481).

Giuseppe Duso afirma que o povo que faz a lei não é o povo que obedece: não é um sujeito único. O primeiro manifesta-se como uma unidade; o segundo como um conjunto de cidadãos (DUSO, 2003, p. 62). Tampouco o povo que elege seus representantes confunde-se com o povo que é representado: naquele há uma pluralidade de sujeitos individualizados, pois o exercício da cidadania se dá individualmente; neste, a relação com o órgão representativo se dá coletivamente. Dessa maneira, o povo como unidade revela-se no ideal de autogoverno e no desenho representativo; o povo como conjunto de cidadãos mostra-se na eleição do corpo representativo e na submissão à lei.

A expressão “popular” da “soberania” reveste-se de caráter mais simbólico que real, pois pressupõe um sujeito capaz de exprimir uma vontade unívoca e que lhe é, ao menos cronologicamente, posterior. Um “povo”, uma coletividade-

de, que seja capaz de se manifestar sobre as decisões políticas de maneira inequívoca.

A soberania popular como vontade coletiva mostra-se cercada de noções hipotéticas ou ficções jurídicas e políticas. É uma “mitologia jurídica” (GROSSI, 2006, 25-52), e uma das difíceis de morrer⁵. Mas vale como afastamento de outras imposições, ao menos as evidentes, quando se considera o soberano como aquele “que decide cuál es la idea de Derecho válida en la colectividad” (BURDEAU, 1981, p. 46) e se impede a imposição sem o consentimento popular.

A exigência de consentimento para a sujeição a normas jurídicas marca a noção de liberdade política⁶. Hans Kelsen aponta a reação contra a heteronomia como postulado da democracia. (KELSEN, 2000, p. 27). Para Bernard Manin, o “principio de que toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va ejercerse” (MANIN, 1998, p. 108) é o mote das três revoluções modernas. Os sistemas eletivos permitem a reiteração constante desse consentimento, a partir da aceitação do método de seleção e a cada eleição, além de criar “en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado” (*idem*, p. 110).

Nesse ponto se revela a faceta mitológica da soberania popular: não se pode admitir que haja um povo, tomado como unidade, como um sujeito coletivo ou como a soma dos indivíduos que possa, efetivamente, manifestar conteúdos decisórios de caráter político.

Sua promessa e o ideal democrático exigem mais do que um consenso virtual: demandam direção e controle do povo em relação ao exercício do poder político. E aqui que, na realidade política brasileira, fortemente representativa, a soberania popular resta mitigada.

O controle pelo povo impõe, ao menos, a publicidade dos programas e da atuação dos partidos e dos representantes (ZIPPELIUS, 1997, p. 248), também para que o eleitorado faça a sua escolha a partir do conhecimento dos “motivos, fins e consequências presumíveis das actividades e dos planos políticos” (*idem*, p. 247). Apenas dessa forma é possível, para Norberto Bobbio, afirmar que um regime é democrático: o poder precisa ser exercido em público (BOBBIO, 2000, p. 386 e *segs.*).

A esfera pública no contexto brasileiro, entretanto, sofre uma drástica redução com a concentração dos meios de comunicação social nas mãos de grupos empresariais⁷. A escolha das informações e a forma como são transmitidas acabam por reduzir a possibilidade de construção de uma verdadeira esfera política pelos cidadãos.

A Constituição brasileira traz como tempero de sua configuração democrática algumas formas de participação direta na formação da vontade política do Estado, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis, as audiências públicas e os conselhos gestores. Esses instrumentos, no entanto, têm travas legais ou procedimentais que afastam o cidadão.

Ainda vale sublinhar que um povo preocupado com suas necessidades materiais e cercado de agremiações partidárias fluidas, sem preocupações ideológicas, submetido a um pensamento único na formação da opinião pública e sem instrumentos efetivos de se fazer ouvir, não tem como realizar o controle pressuposto da soberania popular, a não ser pela débil consolação de poder negar o seu voto aos mesmos representantes ao final dos seus mandatos. O que é muito pouco para configurar-se um regime como efetivamente democrático.

O mito da vontade comum

Outra ficção que cerca a representação política é o mito da vontade comum, emanada da soberania popular. Com a proibição do mandato imperativo e com a negação – jurídica, ao menos –, da representação de interesses parciais, a vontade compartilhada republicanamente pelos cidadãos é a única legitimada a ser objeto da relação de representação.

O modelo de mandato imperativo implica a submissão do representante às instruções dos representados, bem como a possibilidade de revogação da representação em caso de descumprimento dessas instruções. Essa configuração cai por terra quando se impõe a independência entre representante e representados, a partir da teoria moderna de representação.

Trata-se, agora, de representar o interesse público, na busca da realização do bem comum. Soma-se a essa ficção o ideal republicano. E sobre ele, talvez, vale trazer alguns comentários.

A noção de República não se contrapõe à monarquia. Em escrito do século XVIII, Edmund Burke defende que a monarquia inglesa não se garante apenas pela não violação da lei pelo príncipe, mas exige que os poderes discricionários do monarca “deben ser ejercidos todos ellos basándose en principios públicos y fundamentos nacionales y no en las preferencias o los prejuicios, las intrigas o la política de una corte”. Ressalta que todos – parlamentares, juízes e o rei – são “fideicomisarios del pueblo”, “porque ningún poder se confiere para beneficio exclusivo de su poseedor”. (BURKE, 1942, s. p.). A noção de princípios públicos como critério de legitimidade da ação política está vinculada ao ideal republicano. Seus inimigos não se confundem com o rei.

É possível aproximar o ideal republicano como compartilhamento de valores da noção de *Verfassung*. Entendida como uma condição histórico-existencial e como uma comunidade de homens que se articulam permitindo a construção de uma comunidade política e, portanto, do Estado, (FIORAVANTI, 1993, p. 191), pressupõe a assunção de um conjunto de valores que informa a ordem jurídica e a atuação dos poderes públicos.

Esses valores, no entanto, como aponta António Manuel Hespanha, não são valores densos ou espessos. Há um acordo entre valores finos, mínimos: todos estão de acordo com a idéia democrática, mas não com o seu conteúdo (HESPANHA, 2009). E assim torna-se possível, ao menos teoricamente, harmonizar o individualismo fundante da sociedade com a formação de um consenso compartilhado.

Roberto Gargarella dedica-se a analisar o republicanismo contemporâneo, que surge no final do século XX e acaba combinando críticas liberais e comunitaristas. Para o autor, essa corrente de pensamento defende valores cívicos (como a igualdade, a integridade, a solidariedade, o compromisso com os demais, entre muitos outros) e uma idéia forte de liberdade – que exige um conjunto de condições políticas e econômicas para que possa se realizar. O Estado, assim, precisa atuar no sentido de assegurar essas condições, mas sempre sob o controle efetivo dos cidadãos. A preocupação de Gargarella com o republicanismo está na possibilidade de intervenção na esfera individual, a partir da exigência de determinadas posturais morais, com um ideal de excelência que alcance a autonomia individual. É possível, no entanto, um compromisso sem envolver uma concepção moral vigorosa, assumindo valores

“institucionalmente circunscritos” – exige-se um compromisso com o bem público, mas cada indivíduo pode desenvolver sua vida da maneira como melhor lhe aprouver. (GARCARELLA, 2008, p. 183-221).

O modelo republicano de democracia, que não pressupõe uma verdade moral objetiva, mas está aberto à discussão dos fins e meios da sociedade política, impõe, ainda, a cooperação dos cidadãos. Este é mais um dos desafios para a mentalidade individualista que baseia sua democracia em um modelo representativo fundado em uma vontade comum.

Também no cerne da idéia republicana está a visibilidade da decisão política. Para Jônatas Machado, o governo republicano caracteriza-se pela instrução pública, o direito de sufrágio e a liberdade de expressão (MACHADO, 2001, p. 52-61). Ainda é possível vislumbrar no ideal republicano a vinculação dos agentes estatais a funções, em uma insuperável relação entre sua competência e suas tarefas, todas constitucionalmente determinadas, além da reserva de autodeterminação individual (ENTERRÍA, 1983, p. 44-45).

Cidadãos virtuosos, capazes e atentos, em um ambiente onde a liberdade é garantida, e preocupados primordialmente com o bem comum – e onde o poder é visível e seu exercício transparente – parece ser a premissa da noção de representação e determinante para o seu conteúdo.

Apenas o interesse público, para Sieyès, deve ser representado. Afirma o autor que “o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam” (SIEYÈS, 1986, p. 144). “A legislação de um povo só está encarregada de um interesse geral” (*idem*, p. 146). Não basta, portanto, a virtude do cidadão. Exige-se, também, a qualidade moral do representante. Tal afirmação, no entanto, não resiste a um singelo exame das práticas parlamentares brasileiras.

Mas não apenas a inexistência de uma vontade que se caracterize como comum é problematizável em relação à representação política. Retorna-se aqui ao ponto inicial dessa questão: o problema está também na configuração dessa vontade, ainda não adjetivada.

Pietro Costa ressalta que na representação moderna não existe uma vontade pré-existente e que há uma distinção absoluta e qualitativa entre os representantes e os representados. A proibição do mandato imperativo surge como uma consequência dessa nova visão, que parte da independência do representante em relação ao representado. A relação é fundamentada na designação do representante, mediante eleição, que faz com que, simbolicamente, a decisão independente dos representantes seja reconduzível ao consenso dos representados (COSTA, 2006).

Essa é a leitura de Carré de Malberg, ao afirmar que quem tem a vontade é a Assembléia, o órgão da nação. O órgão, unidade jurídica que tem vontade e capacidade de ação, origina a vontade. O autor nega a existência de uma verdadeira representação, que “implica siempre cierta subordinación del representante al representado” (MALBERG, 2001, p. 939-940)⁸. Para Maurice Hauriou, a representação não deriva de um contrato de mandato, “porque el de los gobernados, mientras carece de representantes, no tiene calidad jurídica para contratar” (HAURIOU, 1999, p. 41). O autor afirma que os representantes gerem a empresa do Estado em nome dos governados, que consentem com a nomeação dos representantes e os investem com o propósito de garantia e controle.

A representação política aqui considerada relaciona-se com os aspectos do

Estado moderno, sua organização e racionalidade. A representação política, nesse sentido, nasce relacionada com a exigência de distribuição dos poderes e sua natureza jurídica configura-se pela atribuição do encargo e da autorização para atuação conjunta do representante em nome dos seus representados, adverte Karl Loewenstein. É a representação que permite a instituição do Parlamento como órgão de soberania contraposto ao governo, mas se molda segundo uma sociedade homogênea e não dá conta de uma concepção de vontade política para além da ideia de vontade geral de Rousseau, fundamentada na noção de liderança política, concentrada no governo⁹ (LOEWENSTEIN, 1976, p. 57-62).

O mito da representação

Na contemporaneidade, a vontade do povo – com todas as ressalvas que essa expressão traz – revela-se preponderantemente por meio da representação. A representação a que se refere o Estado de Direito, embora carregue o mesmo nome e com ele tenha menor aderência, não se confunde com a representação experimentada durante o período medieval. Então o vínculo representativo empresta as características do instituto de direito privado, em que a relação é delegatória e os sujeitos, a extensão e o conteúdo nela envolvidos estão claramente estabelecidos¹⁰.

O princípio da representação popular deriva da noção moderna de igualdade. Para Maurice Duverger, apenas uma escolha pode permitir que um homem possa dirigir os outros, e essa escolha deve ser periodicamente renovada, “a fim de que os governantes não se sintam demasiado independentes dos governados e que a representação dos segundos pelos primeiros seja sempre mantida” (DUVERGER, 1985, p. 21).

Bruno Accarino traz a distinção entre *Vertretung* e *Repräsentation*. Enquanto a primeira refere-se a uma representação de caráter privado, em que há um substituto ou *luogotenente* que traz uma vontade pré-existente e determinada, a segunda “funda ou cria uma vontade unitária que antes não existia” (ACCARINO, 1999, p. 21). Para o autor, a representação política, *Repräsentation*, é caracterizadamente ‘juspúblicística’, não se relacionando aos conceitos de encargo, mandato, gestão de negócios e administração fiduciária. A representação política relaciona-se com o futuro (*idem*, p. 21 e segs.).

Hasso Hofmann afirma que a diferença entre *Vertretung* (a representação por mandato) e *Repräsentation* é marcada pela doutrina alemã contemporânea, que recusa a tradição francesa e estadunidense de ver a representação como um conceito intrinsecamente relacionado à democracia e à eleição e evidencia a inexistência de uma relação jurídica entre o povo e o Parlamento, seja como um liame orgânico, seja como uma dissociação entre titularidade e exercício de direito. A partir dessa configuração, decorre a independência jurídica dos representantes (HOFMANN, 2007, p. 3, p. 6-7 e p. 10).

A palavra representação, com os seus vários significados, é objeto de uma análise conceitual por Hanna Pitkin. A autora ressalta que seu conceito como “seres humanos representando outros seres humanos” tem sua origem na modernidade, e aponta as possibilidades de sua compreensão formal, descritiva, simbólica e como “atuação por” (PITKIN, 1967)¹¹.

Essas distinções são trabalhadas também por David Ryden. Para o autor, a representação formalística se relaciona com o conjunto de estruturas e mecanis-

mos que permitem um governo representativo e o estabelecimento de uma relação de autoridade, formada pela autorização, e de *accountability*, uma relação de responsabilidade. A eleição é o mecanismo que garante formalmente a representação. Na “representação reflectiva”, como a denomina o autor, o representado se vê no representante; é a visão do órgão representativo como miniatura da sociedade, o que exige um caráter deliberativo do corpo legislativo. Essa representação, fortemente simbólica, não tem origem racional, mas se marca por uma relação emocional e afetiva. A representação pode ser vista ainda como uma relação, entre o legislador e o seu constituinte, que permite que este expresse suas opiniões e preferências na formação da vontade do Estado. Finalmente, a representação em seu caráter substantivo se revela como uma atividade de identificação e realização de preferências. (RYDEN, 1996, 15-19).

Ressalta Maurizio Cotta que a representação é pensada a partir da necessidade de controlar o poder, por aquele que não pode exercê-lo pessoalmente. Para o autor, a representação política combina confiança, elementos de delegação e de representação-espelho, para dar conta das exigências de legitimidade e credibilidade (COTTA, 2002, p. 1101-1107, p. 1102-1104)¹². Essa visão, aponta Maurice Duverger, é adequada a um significado de representação política, em termos jurídicos, e que se relaciona com a figura privatista do mandato. Com a adoção do sistema proporcional, a representação política passa a ser compreendida como o reflexo da sociedade, um retrato que molda seu modelo, em uma acepção sociológica. Enquanto em sua origem representa-se a vontade, nesse novo aspecto as opiniões são representadas. Deixa de haver um liame entre mandante e mandatário para haver uma relação entre a unidade “povo” e a unidade da assembléia representativa. (DUVERGER, 1985, p. 211-220).

Mas não se pode ignorar que há uma nítida oposição entre o princípio democrático – que impõe a identidade entre governante e governado – e o princípio representativo – que supõe a sua distinção. Menelick de Carvalho Netto ressalta o caráter positivo dessa permanente tensão, que “importa uma revisão permanente dessa identidade do povo em relação aos próprios representantes, tornando essa representação sempre precária, requerente de revisões”. (CARVALHO NETTO, 2001, p. 215-232).

Bernard Manin aponta quatro princípios que acompanham os regimes representativos desde a sua “invenção”: (i) nomeação dos governantes por eleições em intervalos regulares; (ii) certo grau de independência entre as decisões dos governantes e os desejos dos eleitores; (iii) livre expressão de opiniões e de desejos políticos pelos governados; (iv) submissão das decisões políticas a um processo de debate (MANIN, 1998, p. 17). Aqui, como se vê, não há conteúdo determinado pelo conjunto de cidadãos aos seus representantes, sejam estes e aqueles tomados individualmente ou como unidade.

Em relação ao seu liame com a soberania popular, Jorge Miranda sublinha que a representação política é exigida pela Constituição, que não há transferência de poderes e que se configura por um mandato de direito público. Aponta que a representação importa na responsabilidade política, com a exigência de um canal recíproco de informações, e que se impõe pelo exercício das liberdades públicas, do direito de oposição e das eleições, raramente pela possibilidade de destituição ou revogação do mandato. Aduz que a representação e a responsabilidade estabelecem-se entre a Assembléia e o povo, sendo decorrência disso a proibição do mandato imperativo (MIRANDA, 2003, p. 92-93).

Evidencia-se que, além da idéia da soberania nacional, que passa a exigir uma representação geral, sem relação entre segmentos do povo e seus representantes específicos, pelo filtro da representação política, a lei produzida pela representação é o instrumento mais hábil para expressar os valores da razão e da justiça, livre da determinação por interesses pessoais ou parciais (VEGA, 1985, p. 24-44).

Para Georges Burdeau, o governo representativo permite uma correção da democracia, como um instrumento de contenção do poder do povo, que possibilita simultaneamente a liberdade política (relacionada à eleição) e a ordem e a estabilidade¹³ (BURDEAU, 1981, p. 165). No entanto, somente parcela do povo tem direitos políticos, somente parcela desses são representados e somente parcela dos representantes tomam as decisões, por conta da regra da maioria (DUGUIT, 1909, p. 84). A democracia pressupõe uma confrontação de uma maioria e de uma minoria (MILL, 1964, p. 89), e sua autenticidade está ligada ao lugar que ela dá à minoria: “A minoria é a opinião dissidente, a liberdade é o direito à dissidência” (BURDEAU, 1981, 28-29). A questão está na necessidade de conciliação entre a autoridade da maioria e a liberdade da minoria, o que vai de encontro à noção de vontade comum.

Roberto Gargarella acentua que o sistema representativo foi pensado para grupos sociais, ainda que contrapostos, internamente homogêneos, cujos interesses poderiam ser defendidos por qualquer membro. Esses pressupostos do pensamento fundador estadunidense, no entanto, não encontram espaço na configuração política atual em face da multiplicidade e diversidade dos grupos sociais, com interesses internamente divergentes. Torna-se mais difícil garantir a representação dos diferentes interesses sociais no Parlamento e, ressalta o autor, isso se repete no poder Judiciário, que se mostra incapaz de defender a minoria contra a maioria quando esses grupos são variáveis segundo coalizões ou mesmo em face de distintas questões (GARGARELLA, 1999, p. 11-30; p. 13-16). Ou seja, sem vontade comum determinada (ou determinável) a representação se enfraquece.

A representação política apresenta propósitos paradoxais: deve, ao mesmo tempo, dar conta da unidade e da identidade. Como aponta David Ryden, deve ser capaz de gerar um compartilhamento de interesses e valores e dar resposta a demandas específicas, individualizadas (RYDEN, 1996, p. 25-30).

Teoricamente, a representação surge como um meio indispensável para dar voz a um sujeito coletivo (o povo, tido como soberano) e, ao mesmo tempo, permitir que os cidadãos, como suas diferenças e particularidades, expressem sua vontade e participem da formação da vontade comum (DUSO, 2003, p. 10). Mas constrói o conteúdo dessa vontade. Esse é mais um mito jurídico, fundamentado em duas ficções.

Esboço de uma leitura jurídica da representação política

Para esclarecer o papel dos cidadãos na democracia representativa, impõe-se estabelecer uma leitura jurídica da relação de representação, a fim de expor suas ficções e suas possibilidades democráticas.

Parece possível afirmar que jurídica e constitucionalmente, ao menos no ordenamento brasileiro, a representação “representa” o “povo” (e não todos os indivíduos). Mas não há propriamente “mandato”, pois a função do represen-

tante se dá nos limites constitucionais e não se determina por instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado. As condições para o exercício do mandato e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela. Estritamente sequer é possível falar-se em “representação”, pois não há uma vontade pré-formada. Não se “representa” algo ou alguém definido perante outrem. Há a construção de uma vontade, limitada apenas aos contornos constitucionais.

A teoria da representação que mais parece se aproximar de uma leitura jurídica é a formalista. (JELLINEK, 1991, p. 73). A existência de um conjunto de instituições destinadas a construir um lugar de autoridade, a permitir que um exerça o poder político em nome de outros e ao menos possibilitar um fraco controle consistente na não renovação da relação representativa, é garantida por normas jurídicas de sede constitucional¹⁴. Não parece haver um aspecto jurídico na representação simbólica, na representação descritiva (embora determinados arranjos institucionais derivados de normas jurídicas possam revelar a opção por fazer com que o Parlamento “reflita a sociedade”, como pela adoção de um sistema proporcional) e na representação como atuação por outrem.

Caberia, juridicamente, definir a representação política como o faz Hanna Pitkin: um arranjo institucional de caráter público destinado a permitir a participação do povo no governo, que envolve pessoas e grupos e opera complexamente, sem que se possa configurar a representação a partir de uma relação singular, seja pelo lado do indivíduo, seja pelo representante isoladamente considerado¹⁵ (PITKIN, 1967, p. 221-222).

A atuação do representante informada pelo interesse público (GABARDO, 2009), é um pressuposto da relação de representação e reveste-se de caráter jurídico na medida de sua configuração constitucional. Em virtude da liberdade para o exercício do mandato, tônica dos regimes representativos contemporâneos, e de uma concepção coletiva dos representados, não há mecanismos jurídicos para garantir o conteúdo da relação subjetiva de representação. Há limites objetivos, estabelecidos pela Constituição e garantidos por sanções aos mandatários que deles escapam.

A confiança, tida como o fundamento subjetivo da relação do mandato representativo, não se reveste de caráter jurídico. Não há qualquer critério para a sua verificação, seja no momento da formação da relação, seja no decorrer do exercício do mandato. Tampouco há instrumentos jurídicos para a ruptura da relação quando a confiança for quebrada.

A relação de representação, juridicamente, forma-se por uma autorização do corpo eleitoral para o corpo representativo, ambos tomados como sujeitos coletivos. Autorização por prazo certo e cuja motivação pode ter qualquer conteúdo não vedado pelo Direito¹⁶. Sua invalidade somente pode ser declarada se a autorização for viciada: por fraude, corrupção, captação ilícita de sufrágio, qualquer forma de abuso. Mas não é dado seu afastamento se o que a constitui é um critério subjetivo qualquer: a beleza, a amizade, uma forma de protesto, uma manifestação de pilhéria.

A autorização que forma a relação de representação não leva consigo qualquer conteúdo jurídico para o exercício do mandato. O representante tem como limitação o ordenamento jurídico, sem qualquer determinação por parte do corpo eleitoral. Não há, pela representação política, uma influência do cidadão nas manifestações do representante, ainda que ele interfira fortemente na composi-

ção do corpo representativo e disso possa resultar expectativas para o eleitorado.

Com Pierre Bourdieu, pode-se reconhecer que essa autorização outorga ao representante, além do poder político, um poder simbólico, que lhe dá um crédito, relacionado à confiança do grupo. (BOURDIEU, 2003, p. 188). Apenas nesse sentido, fortemente sociológico, é que cabe falar em confiança. Ela não se reflete, no entanto, no campo jurídico. Juridicamente há liberdade para o exercício do mandato¹⁷, que apenas por força da tradição pode ser chamado de mandato: trata-se mais de um “encargo confiado a alguém de exprimir a vontade unitária da nação”¹⁸.

A crítica à representação política, principalmente à representação parlamentar, nasce com os parlamentos e acentua-se fortemente com a extensão do direito de sufrágio¹⁹ (GARGARELLA, 1997). Seu núcleo está na incompatibilidade de uma visão individualista da sociedade e uma atuação necessariamente coletiva da representação, somada à ausência de mecanismos de controle e prestação de contas do mandatário.²⁰ E em uma compreensão indevida da relação de representação.

O poder Judiciário brasileiro, que tem indevidamente assumido o lugar de protagonista na definição do sistema político, fez renascer a construção kelseniana de mandato partidário (KELSEN, 200, p. 39-40). Em franca contradição com o texto constitucional e com as discussões constituintes, os ministros do Supremo Tribunal Federal ressuscitaram um dispositivo da Constituição autoritária de 1969 e estabeleceram a perda de mandato eletivo por desfiliação partidária²¹, afirmando a proteção do sistema proporcional, da representação política, da soberania popular e da estabilidade do poder²². Dos votos proferidos, extrai-se a visão de que ao escolher o partido de sua preferência, o eleitor decide por determinado projeto de Estado e de governo e sua decisão deve ser assegurada.

Há alguns reparos à decisão, tanto em relação às premissas fáticas quanto aos pressupostos pretensamente jurídicos. O eleitor brasileiro não decide seu voto pelo programa partidário, nem tem identificação com os partidos políticos. O personalismo é a tônica do sistema político brasileiro, com uma identificação pessoal do eleitor com o candidato. Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro exige a filiação partidária apenas como condição de elegibilidade, e não para o exercício do mandato. E, juridicamente mais importante, a Constituição traz as hipóteses de perda de mandato e entre elas não está a desfiliação partidária.

Em nome de uma representação “adequada” da vontade do eleitorado o poder Judiciário acabou por impor mais um filtro entre o povo e o poder. Além dos representantes, agora os partidos também mediam o exercício da soberania popular. E em cenário de intensa fluidez ideológico-partidária, reforçada pela possibilidade de coligações para a disputa eleitoral, esse intermediário apenas aumenta a impossibilidade de determinação do conteúdo da relação de representação.

Vale ressaltar, no entanto, que “nenhum sistema institucional pode garantir a essência, a substância da representação”²³. Exige-se, para tanto, um controle efetivo e a tomada da responsabilidade pelo cidadão, que precisa compreender o seu papel na democracia representativa e se dar conta das demais formas de interferência na formação da vontade política²⁴.

A maneira que tem o cidadão de intervir na formação da vontade política de forma mais concreta é por meio de mecanismos de democracia direta. A demo-

cracia brasileira apresenta, constitucionalmente, um desenho participativo. A prática democrática, no entanto, é essencialmente representativa.

Paulo Bonavides faz uma defesa intensa da democracia participativa, caracterizando-a como um direito fundamental de quarta geração. Afirma a necessidade de afastar a “perversão representativa”, o “falseamento da vontade”, as “imperfeições conducentes às infidelidades do mandato” e os “abusos da representação”, em busca de uma “repolitização da legitimidade criadora de uma neocidadania governante”. Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação a serviço da classe dominante desvirtuam a democracia, fazendo com que o mandato perca suas características republicanas e torne-se usurpatório, “confisco da vontade popular e transmutação da chamada democracia representativa em um simulacro de governo popular” (BONAVIDES, 2001, cap. 1).

O que vale ressaltar, para não iludir o povo, é que a representação política, juridicamente, não vai além de uma autorização sem que se pré-determine o seu conteúdo para além do disposto no texto constitucional. Não existe uma escolha eleitoral condicionada, um voto “desde que”. A Constituição brasileira não reconhece instruções para os mandatários, assim como não prevê formas de ruptura da relação de representação pelos representados. Pela eleição, autoriza-se por prazo certo o exercício do mandato e a atuação do representante é limitada à observância dos dispositivos constitucionais. A democracia representativa, de fato, não permite uma intervenção real do povo na tomada de decisões políticas. A eleição, componente de uma visão democrática formal, permite que se decida quem irá decidir, não mais que isso.

Notas

1. Texto-base da palestra apresentada no Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, realizado entre os dias 25 e 27 de novembro de 2010 em Monterrey, Nuevo León, México.
2. Sobre a construção do projeto democrático brasileiro na Assembleia Constituinte que culminou na Constituição de 1988, ver Salgado (2007).
3. O artigo primeiro da Constituição de 1937 estabelece que “o Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade” e o parágrafo primeiro do primeiro artigo da Constituição de 1969, “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.
4. “[...] palavra semanticamente excessiva, ‘gorda’ o suficiente para sofrer manipulações de toda ordem”, afirma Carvalho Netto (2003, p. 84).
5. A representação política, a autonomia do sujeito, a soberania popular, a autodeterminação democrática, a igualdade jurídica são mitos jurídicos, cristalizados pelo constitucionalismo, naturalizados pela ciência jurídica e endeusados pelo positivismo historiográfico. Pela combinação da concepção do progresso histórico e científico com a dignidade científica do Direito (e sua consequente e natural “neutralidade”), os institutos jurídicos do presente são apresentados como ápice de um desenvolvimento histórico de aperfeiçoamento constante. Como acentua Ricardo Marcelo Fonseca, a historiografia jurídica positivista cumpre o papel de legitimadora do Direito presente. Usa-se esse discurso para naturalizar determinados institutos jurídicos e legitimá-los pela tradição, sacralizando-os (FONSECA, 2009, p. 62-63).
6. Assim a compreensão de Georges Burdeau: “La liberté politique est la situation de l'individu qui n'est socialement assujetti qu'à sa volonté, c'est-à-dire, pratiquement,

- qui participe au gouvernement. Elle ne se définit plus, comme la liberté naturelle, par l'autonomie de la personne humaine, mais par la place et le rôle de l'individu dans le régime politique. Elle trouve son climat favorable dans la démocratie qui est le régime où la part des volontés individuelles est la plus grande dans la formation des décisions étatiques" (BURDEAU, 1948, p. 18).
7. As grandes empresas de comunicação transformam-se em grandes agências de propaganda nas campanhas eleitorais. A propaganda eleitoral quase se confunde com a cobertura pretensamente jornalística, que faz e desfaz candidatos. Uma atuação orquestrada entre diversos órgãos, com a escolha dos temas e com o silêncio absoluto sobre outros, quebrado, fracamente, pela liberdade promovida pela internet.
 8. Gilberto Amado afirma que não há no povo ou no eleitorado "nenhuma idéia ou ponto de vista a ser representado" (AMADO, 1999, p. 41).
 9. A partir dessa constatação, Karl Loewenstein afirma a superação da doutrina da separação de poderes e apresenta uma nova divisão adequada às sociedades pluralistas de massa: a tomada de decisões fundamentais, concentrada em um número reduzido de pessoas, e que toma a forma legal; a execução das decisões políticas fundamentais (que compete aos três órgãos de soberania); e o controle político, onde se incluem o controle judicial de constitucionalidade e a responsabilidade dos agentes públicos (LOEWENSTEIN, 1976, p. 63-72).
 10. Pedro de Vega ressalta essa característica, afirmando que o "representante se obrigaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo" (VEGA, 1985, p. 26).
 11. Para a autora, Thomas Hobbes e os autores alemães adeptos da teoria orgânica têm um conceito formalístico de representação; o conceito descritivo é adotado por Edmund Burke e pelos proporcionalistas; a noção simbólica em sua visão extremada forma a teoria fascista de representação; e a representação como "atuação por" não é assumida expressamente por nenhum autor.
 12. Bruno Accarino afirma que, no senso comum, "representação" é sinônimo de apropriação indébita, confiança roubada, traição das aspirações dos eleitores e falta de espírito público (ACCARINO, 1999, p.10-11).
 13. O autor ressalta a assimilação da vontade da nação à vontade do representante, o que "impide al pueblo tener una voluntad diferente de la que formula la Asamblea" e sublinha que a Assembléia "compuesta de representantes experimentados y ponderados, podrá imputar a la nación una voluntad razonable que la librá de los arrebatos de la demagogia" (BURDEAU, 1981, p. 166).
 14. Afirma José Alfredo de Oliveira Baracho que a eleição é um procedimento que visa à designação dos governantes pelos governados e que "[o] corpo eleitoral, através da eleição, manifesta seu assentimento a certa candidatura" (BARACHO, 1997, p. 477-530). Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, "[a] democracia representativa sempre se acha consubstanciada em um processo técnico de escolha de pessoas para que exerçam o poder em nome do povo, quanto, então, esse participa da formação da vontade do governo e no processo político" (FERRARI, 1997, p. 209-256 e p. 217).
 15. "Political representation is primarily a public, institutionalized arrangement involving many people and groups, and operating in the complex ways of large-scale social arrangements. What makes it representation is not any single section by any one participant, but the over-all structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people. It is representation if the people (or a constituency) are present in governmental action, even though they do not literally act for themselves" (PITKIN, 1967, p. 221-222). Brian Seitz conceitua representação como uma ferramenta de tradução: "Representation is the tool by which the political subject communicates its needs, interests, and wishes and offers it consent. That is, representation is the apparatus by means of which consensus is communicated and expressed, formally inscribed and authorized" (SEITZ, 1995, p. 114).

16. A autenticidade eleitoral é um dos princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral brasileiro. No entanto, em relação ao eleitor, deve ser entendida em sentido estrito, de maneira fraca, sem levar à desconsideração da escolha eleitoral feita sem a observância do interesse público ou do bem comum, sob pena de se dar guarida a discursos perfeccionistas e elitistas. Sobre esse e os demais princípios estruturantes, ver Salgado (2010).
17. Outro princípio constitucional estruturante do Direito Eleitoral brasileiro.
18. Segundo a leitura que faz Giuseppe Duso da representação pensada pela Revolução Francesa: “Perciò se parla di mandato libero: un mandato che non consiste tanto nell’espressione di una volontà determinata che deve essere rispettata e riportata in una sede superiore, quanto piuttosto in un incarico affidato a qualcuno di esprimere la volontà unitaria della nazione” (DUSO, 2003, p. 61).
19. Sobre o assunto, ver Gargarella (1997).
20. Para Nelson Jobim, essa crítica dev-se também à incapacidade de o corpo parlamentar cumprir suas funções, em parte causado pelo vazio de poder do Parlamento durante o modelo constitucional anterior (JOBIM, 1990, p. 138-147; p. 169-172 e p. 142).
21. Decisões emanadas nos Mandados de Segurança n. 26 602, 26 603 e 26 604, todos julgados pelo Supremo Tribunal Federal em 4 de outubro de 2007.
22. Vale trazer aqui a ressalva de Romeu Felipe Bacellar Filho, que afirma que embora os princípios apresentem uma textura aberta não permitem decisões arbitrárias do intérprete. Este vincula-se a vontades preexistentes reveladas pelos valores constitucionais (BACELLAR FILHO, 2003, p. 143).
23. “No institutional system can guarantee the essence, the substance of representation” (PITKIN, 1987, p. 239). Para Olavo Brasil de Lima Junior, a crise associada ao sistema de representação deriva da insuficiência da reflexão da teoria política sobre as atribuições do poder Legislativo (LIMA JUNIOR, 1997, p. 14). De outro ponto de vista, Walter Benjamin também critica o Parlamento: “Si vien meno la consapevolezza della presenza latente della violenza in un istituto giuridico, esso decade. Un esempio di questo processo è fornito, in questo periodo, dai parlamenti. Essi presentano il noto, triste spettacolo, perché non sono rimasti consapevoli delle forze rivoluzionarie a cui devono la loro esistenza” (BENJAMIN, 1995, p. 5); “manca loro il senso della violenza creatrice di diritto che è rappresentata in essi; non c’è quindi da stupirsi che non pervengano a decisioni degne di questo potere, ma curino, nel compromesso, una condotta degli affari politici che vi vorrebbe senza violenza” (*idem*, p. 17).
24. Para Joaquín Herrera Flores, a impossibilidade da democracia direta em uma sociedade de massas não deve afastar a sociedade da democracia, sendo possível pensar e efetivar formas concretas de participação direta, como a descentralização das decisões, criação de espaços sociais de discussão de temas gerais e aceitação de um pluralismo jurídico na interpretação das normas (HERRERA FLORES, 2000).

Referências

- ACCARINO, B. 1999. *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino.
- AMADO, G. 1999. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal.
- BACELLAR FILHO, R. F. 2003. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad.
- BAPTISTA, E. C. 1996. A soberania popular em Direito Constitucional. In: MIRANDA, J. (org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. V. 1. Coimbra: Coimbra.
- BARACHO, K. A. O. 1997. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro. In: MIRANDA, J. (org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. V. 2. Coimbra: Coimbra.

- BENJAMIN, W. 1995. Per la critica della violenza. In: SOLMI, R. *Angelus Novus*. Saggi e frammenti. Torino: Einaudi.
- BOBBIO, N. *Teoria geral da política*. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus.
- BONAVIDES, P. 2001. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros.
- BOURDIEU, P. 2003. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BURDEAU, G. 1981. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional.
- _____. 1948. *Manuel de Droit Public*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- BURKE, E. 1942. *A Letter to Sir Hercules Langrishe on the Subject of the Roman Catholics of Ireland (extract)*. Disponível em: <http://marshlibrary.ie/catalogue/Record/7341>. Acesso em: 8.maio.2012.
- CARVALHO NETTO, M. 2001. Controle de constitucionalidade e democracia. In: MAUÊS, A. G. M. (org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad.
- _____. 2003. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 88, p. 81-108, dez.
- COSTA, P. 2006. *Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica*. La cittadinanza elettorale. Trabalho apresentado no IX Convegno internazionale della S.I.S.E., Firenze. Digit.
- COTTA, M. 2002. Representação política [verbete]. In: BOBBIO, N. & MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (org.). *Dicionário de política*. 12ª ed. Brasília: UNB.
- DUGUIT, L. 1909. *La transformación del Estado*. 2ª ed. Madrid: Francisco Beltrán.
- DUSO, G. 2003. *La rappresentanza politica*. Genesi e crisi del concetto. 2ª ed. Milano: Franco Angeli.
- DUVERGER, M. 1956. Esquisse d'une théorie de la représentation politique. In: VV. AA. *L'ÉVOLUTION du Droit Public*. Études offertes à Achille Mestre. Paris: Sirey.
- _____. 1985. *Os grandes sistemas políticos*. Instituições Políticas e Direito Constitucional. V. 1. Coimbra: Almedina.
- ENTERRÍA, E. G. 1983. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Civitas.
- FERRARI, R. M. M. N. 1997. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In: GARCIA, M. (org.). *Democracia, hoje*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.
- FIORAVANTI, M. 1993. *Stato e costituzione: Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*. Torino: G. Giappichelli.
- _____. *Appunti di storia delle costituzioni moderne*. Le libertà fondamentali. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli.
- FONSECA, R. M. 2009. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá.
- GABARDO, E. 2009. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1983. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- GARGARELLA, R. 1997. *Crisis de la representación política*. Ciudad de México: Fontamara.
- _____. 1999. Introducción. In: _____. (ed.). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa.
- _____. 2008. *As teorias da justiça depois de Rawls*. Um breve manual de filosofia política. São Paulo: Martins Fontes.
- GROSSI, P. 2001. Il costituzionalismo moderno fra mito e storia. In: _____. *Mitologie Giuridiche della Modernità*. Milano: Giuffrè.
- HAURIOU, M. 1927. *Principios de derecho público y constitucional*. 2ª ed. Madrid: Instituto Editorial Reus.

- HERRERA FLORES, J. 2000. *Democracia, Estado y Derecho*. Hacia un marco alternativo de estudios jurídicos. Universidad de Sevilla. Digit.
- HESPANHA, A. M. 2005. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- _____. 2009. *O liberalismo do Estado liberal: o exemplo português do constitucionalismo monárquico (1800-1910 – confrontos com o Brasil)*. Curso da Escola de Altos Estudos, realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 16.mar.-5.maio. Digit.
- HOFMANN, H. 2007. *Rappresentanza – rappresentazione*. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento. Milano: Giuffrè.
- JELLINEK, G. 1991. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- JOBIM, N. 1990. *Partidos políticos e organização partidária*. Trabalho apresentado no I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral. Digit. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.
- KELSEN, H. 2000. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- LIMA JUNIOR, O. B. 1997. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LOEWENSTEIN, K. 1976. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Barcelona: Ariel.
- MACHADO, J. E. M. 2002. *Liberdade de expressão*. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra.
- MALBERG, R. C. 2001. *Teoría General del Estado*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MILL, J. S. 1964. *Governo representativo*. São Paulo: Ibrasa.
- MIRANDA, J. 2003. *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito.
- MÜLLER, F. 2000. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad.
- PITKIN, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- RYDEN, D. K. 1996. *Representation in crisis*. The Constitution, Interest Groups and Political Parties. Albany: State University of New York.
- SALGADO, E. D. 2007. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico*. Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum.
- _____. 2010. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SEITZ, B. 1995. *The Trace of Political Representation*. Albany: State University of New York.
- SIEYÈS, E. J. 1986. *A constituinte burguesa*. Que é o terceiro estado? Rio de Janeiro: Liber Juris.
- VEGA, P. 1985. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 44, p. 24-44, mar.-abr.
- ZIPPELIUS, R. 1997. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

A democracia representativa partidária brasileira:

A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político

Orides Mezzaroba

Resumo

O presente texto busca articular a concepção de soberania popular prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no contexto da democracia representativa partidária. Qual o papel que caberia aos partidos políticos no processo de consolidação de uma efetiva democracia representativa? O texto apresenta a temática da representação política a partir das instituições partidárias. A proposta é de inserir a discussão dos partidos políticos tomando por base os princípios republicados contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e verificar a dimensão de tais princípios na garantia do pluralismo político e da efetiva participação popular no espaço de tomada de decisões das políticas públicas. O objetivo principal do artigo é de articular o conceito de povo às dimensões da concepção de democracia representativa partidária introduzida pelo texto constitucional de 1988. Para fundamentar o estudo, num primeiro momento procura-se apresentar o conceito de povo. Sua dimensão e características. Em seguida, procura-se desenvolver os fundamentos da representação política e a introdução dos partidos políticos nessa lógica de garantir a representação não mais diretamente a alguém, mas por intermédio de organizações que passaram a receber a denominação de partidos políticos. Por fim, o que se pode verificar é que ainda resta um longo caminho para que os partidos políticos se consolidem como instrumentos indispensáveis para a consolidação da democracia representativa dentro de uma sociedade cada vez mais complexa e plural.

Palavras-chave: democracia; formas de representação; Estado de Direito.

Abstract

This paper seeks to articulate the concept of popular sovereignty provided by the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 in the context of representative democracy party. What role would fit the political parties in the process of consolidation of an effective representative democracy? The text presents the theme of political representation from party institutions. The proposal is to put the discussion of political parties taking as a basis on the principles enshrined in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 and check the extent of such principles in ensuring political pluralism and effective popular participation in decision-making of

Sobre o autor:

Orides Mezzaroba (oridesmezza@gmail.com) é Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Professor de Direito na mesma universidade.

public policies. The main objective of this paper is to articulate the concept of people to the dimensions of the conception of representative democracy introduced by the party constitution of 1988. To support the study, at first seeks to introduce the concept of people. Its size and characteristics. It then attempts to develop the foundations of political representation and the introduction of political parties in this logic to ensure the representation did not more directly to someone, but through organizations that have received the name of political parties. Finally, what we can see is that there is still a long way for political parties to consolidate as an indispensable instrument for the consolidation of representative democracy within a society increasingly complex and plural.

Keywords: democracy; forms of representation; rule of law.

Artigo recebido em 10 de outubro de 2011; aceito para publicação em 18 de dezembro de 2011.

Introdução¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu art. 1º e no parágrafo único que a República Brasileira constitui-se em Estado Democrático de Direito e que todo “poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da própria Constituição.

Mais adiante, em seu art. 14º, a Constituição estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. O voto é obrigatório para todos os cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), sendo facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), para os maiores de setenta anos (§ 1º, “b”) e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”). Porém, só terão condições de serem eleitos para eleições proporcionais ou majoritárias aqueles que, entre outras exigências, possuírem “filiação partidária” (§ 2º, V, art. 14). A partir dessa exigência, pode-se afirmar que a democracia brasileira caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias.

Ao tratar do capítulo dos direitos políticos que a Constituição Federal consagrou em seu art. 17, pode-se deduzir que se trata do texto mais liberalizante de toda a história dos partidos políticos brasileiros. Pode-se chegar a essa conclusão na medida em que a Carta Constitucional garantiu a plena liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que sejam resguardados os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Outra importante garantia consagrada no § 1º do art. 17, está no princípio da autonomia partidária. A partir do texto constitucional, ficou assegurado aos partidos políticos o direito de definir a sua estrutura interna, a sua organização e o seu funcionamento. Dessa forma, as organizações partidárias deixaram de ser controladas e submissas à Justiça Eleitoral.

A partir da adoção desses princípios a Constituição Federal de 1988 consignou o instituto da representação política como instrumento imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo. Porém, tal representação

só poderá ocorrer por intermédio de partidos políticos. Com isso, o Brasil passa a fazer parte das modernas democracias que reconhecem os partidos políticos como atores políticos coletivos imprescindíveis na relação política entre indivíduo e governante.

Porém, a questão que permanece em aberto é se os mecanismos adotados pela Constituição brasileira são suficientes ou não para garantir a efetiva representatividade do conjunto da Sociedade em relação às decisões políticas dos governantes? Até que ponto a vontade do povo está plenamente respeitada dentro de um sistema político que adota o modelo da democracia representativa partidária?

Tais questões foram tratadas de forma adequada, direta ou indiretamente, por Friedrich Müller em suas obras *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia* (MÜLLER, 2003) e em *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo* (MÜLLER, 2004). O autor buscou tratar do significado da expressão “povo” para as constituições democráticas contemporâneas. Para Müller, a palavra “povo” não deve funcionar como metáfora; o povo deve poder aparecer como sujeito político empírico” (*idem*, p. 15). Por outro lado, quando se fala em “povo” deve-se compreender não só aqueles que exercem a cidadania ativa, isto é, os eleitores, mas também todos os demais cidadãos do respectivo país. Assim, o desafio que se coloca para as democracias contemporâneas é de como articular mecanismos capazes de garantir a efetiva participação política do conjunto do “povo” nas questões de Estado, em uma estrutura marcada pela presença ativa de partidos políticos que atuam como mediadores das vontades individuais. Afinal, como esse conceito *latu sensu* de povo pode ser contemplado na tomada de decisões políticas de países que reconhecem constitucionalmente os partidos políticos como instrumentos de representação política? Essas são questões que Müller nos instiga a pensar e as quais vão nos ocupar.

Democracia e modelos de representação partidária

A construção da democracia como um espaço político do povo em sua plenitude, sem exclusões de ordem econômica, racial, sexual etc., é uma realidade contemporânea. Essa conquista situa-se em um plano político e tem consequências para os modelos de democracias representativas, liberal ou partidária. A concepção de democracia passou a partir de então a estar diretamente associada ao conceito de liberdade. Essa liberdade é concebida fundamentalmente como uma forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva. A idéia da submissão do indivíduo à autoridade do Estado ficou para os livros de história; pela nova ordem das coisas o indivíduo passou, então, a ter a liberdade de participar efetivamente da vida política.

Sendo o conceito de liberdade vinculado à busca coletiva, “viver democraticamente significa captar esta vontade coletiva, a partir dos mecanismos representativos, e, neste caso, uma das peças basilares do Estado democrático é o partido político” (LEITÃO, 1989, p. 34). Assim, “se à expressão democracia conduz a uma concepção de sociedade, na qual as liberdades se encontram delimitada pelo Direito”, pode-se dizer que o tema da representação político-partidária “retoma esta questão na medida em que busca fórmulas satisfatórias de organização do poder” (*ibidem*).

Cabe, no entanto, esclarecer que a presença do instituto da representação

política em determinado sistema político não se constitui por si só exclusiva garantia democrática. Com efeito, a existência mal ou bem acabada dos mecanismos representativos pode ser vislumbrada em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não democráticos. O que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somada à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas.

O período do regime militar brasileiro (1964-1984) ilustra bem essa hipótese. A representação política não foi suprimida e os partidos políticos cumpriam sua função representativa formal. Neste caso, pode-se falar em uma democracia meramente representativa, ou seja, um Estado que se organiza mediante o instituto da representação política conforme os ditames do modelo liberal. E pode-se falar ainda de uma democracia representativa partidária, neste caso referindo-se à inserção de partidos políticos no modelo de representação. Entretanto, quando se fala de um modelo de democracia representativa partidária, necessariamente se está falando de uma democracia de partidos, uma vez que esse modelo pressupõe como ponto de partida a exigência de um ambiente democrático para ser implementado.

À medida que os partidos foram sendo constitucionalmente reconhecidos a partir do século XX, coube-lhes a especial tarefa de realizar a representação política. Dessa forma, o compromisso com a realização da democracia passou a ser objeto programático intrínseco às determinadas organizações partidárias. Nesse sentido García-Pelayo destaca que “só os partidos podem cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais vividas por certos setores da sociedade em programas de política nacional” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 77-78). Como também só os partidos podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas” (*idem*, p. 82) a serem realizadas pelos poderes públicos. Nessa tarefa de representar, exige-se, no entanto, que os partidos apresentem uma organização sólida e um programa bem definido. São essas as condições básicas para que eles possam realizar, na medida do possível, a vontade de seus simpatizantes, apoiadores e eleitores, bem como cumprir exigências e requisitos da democracia em uma época em que se trabalha com a idéia da participação do povo na tomadas das decisões políticas.

O modelo de democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – liberdade e igualdade – às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se “não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais” (*idem*, p. 85), mas, acima de tudo, por caracterizar-se como sociedades em que para conseguir-se qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, faz-se necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram organizações imprescindíveis para realizar essa mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de

cada sociedade. Por outro lado, ao mesmo tempo em que os partidos buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em um programa de ação política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las (*idem*, p. 73-74).

Por sua vez, reconhecendo que o Direito Constitucional de sua época não fazia qualquer referência mais enfática aos partidos políticos, Hermann Heller destaca que eles são precisamente “imprescindíveis para a criação jurídica” de qualquer forma de Estado que queira dizer-se democrático Hermann Heller (1968, p. 227). Para ele, a democracia deveria ser entendida como “uma estrutura de poder construída de baixo para cima”, na qual sempre prevalece “o princípio da soberania do povo”, isto é, o poder estatal deve obrigatoriamente fluir do povo. Nesse sentido, conclui Heller, os partidos são os órgãos mais apropriados para organizar em qualquer “democracia as exteriorizações de vontades dos eleitores” (*idem*, p. 292-293).

Na mesma direção segue o pensamento de Hans Kelsen (1993). Para este autor, todo Estado que reconhece constitucionalmente os partidos políticos, pode ser denominado de Estado de partidos e como tal deve ser o objetivo maior de qualquer Estado verdadeiramente democrático.

Para Kelsen (*idem*, p. 38-39), a concepção de democracia no século XX repousa, fundamentalmente, sobre as instituições partidárias, já que os compromissos desse modelo de organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos. Segundo Kelsen, o reconhecimento formal dos partidos resume-se simplesmente à ratificação de uma função que eles, antes mesmo de qualquer menção na esfera normativa do Estado, já exerciam ativamente no processo de formação da vontade estatal, apesar de certas limitações e embora com nomenclaturas diferentes entre cada partido.

Os partidos políticos seriam órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado. A influência individual não teria qualquer repercussão no sistema estatal, já que, agindo de forma isolada, padeceria de articulação política. Dessa forma, a realização plena da democracia só seria possível a partir do momento em que o indivíduo, buscando assegurar sua projeção sobre a vontade coletiva, passasse a reunir-se em organizações com fins políticos e representativos. Assim, os partidos políticos passariam a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las na esfera do Estado (*idem*, p. 35-37).

Enfim, para Kelsen (*idem*, p. 40-41), falar em democracia requer, necessária e inevitavelmente, falar em um Estado de partidos. “Só por dolo, por hipocrisia ou pela mais pura ingenuidade” alguém poderia acreditar na hipótese de realização da democracia sem a inclusão de partidos políticos, conclui o autor.

A versão teórica mais bem acabada do modelo de representação política partidária coube, no entanto, a Gerhard Leibholz (1980, p. 209-210). A partir de 1929, Leibholz passa a dedicar-se à tarefa de sistematização de uma teoria do Estado de partidos partindo da análise das insuficiências do modelo de representação política liberal. Para Leibholz, na medida em que o Estado contemporâneo passa a configurar-se, a inclusão dos partidos políticos no processo de representação política, inicia um processo de incompatibilidade com os princípios

estabelecidos pelo modelo liberal de representação política.

Para Leibholz (*idem*, p. 208-209), o reconhecimento constitucional crescente dos partidos políticos pelas democracias representativas contemporâneas retrata apenas uma realidade desde há muito consumada, pois, na prática, já vinham atuando na esfera política. No caso específico da Alemanha, convém lembrar que os partidos políticos só foram efetivamente reconhecidos como cooperadores no processo de formação da vontade política dos cidadãos (art. 21, 1) a partir da Lei Fundamental da República Federal, de 23 de maio de 1949.

Segundo Leibholz (*idem*, p. 208), os partidos políticos apresentam-se como instituições imprescindíveis para a formação da vontade do povo, não apenas sob o aspecto político-sociológico, como também sob o aspecto do processo de formação da vontade constitucional. Os partidos apresentar-se-iam como único modelo de organização que, em estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados politicamente. Assim, só através de organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política articulada.

O pensamento de Leibholz em diversos momentos foi incorporado nas decisões do Tribunal Constitucional alemão. Em 1951, em uma de suas decisões, o Tribunal afirmava que nas democracias contemporâneas “só os partidos [teriam] a possibilidade de reunir os eleitores em grupos para a ação política. Eles [os partidos] se manifestam como porta-vozes do povo [...] a fim de que possam expressar e tomar decisões políticas. [Os partidos] são os últimos órgãos de criação de todos os órgãos [...] sem cuja mediação a massa amorfa do povo não estaria em condições de dar vida aos órgãos do poder estatal. [Por fim, o Tribunal conclui que] hoje, toda democracia é, necessariamente, um Estado de partidos” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 68).

Para Leibholz (1980, p. 205-208), os partidos políticos apresentam-se como canais de comunicação que o cidadão livre e emancipado utiliza para expressar e adotar, de forma organizada, sua posição política. Pois, na falta da intermediação dos partidos, os cidadãos simplesmente não estariam em condições de exercer influência sobre a política do Estado e, nem mesmo, de realizar-se politicamente. Enfim, de acordo com Leibholz pode-se afirmar que, na contemporaneidade, são os partidos políticos que podem impedir que o povo vegete em termos políticos.

O entendimento do Tribunal Constitucional alemão, na época de Leibholz, entendeu que os partidos políticos desempenhavam atribuições de interesse público e, dessa forma, deveriam ser auxiliados financeiramente pelo Estado. Nessa linha de raciocínio, em outra decisão marcante, o Tribunal Constitucional decidiu que “os partidos não pertenceriam aos órgãos superiores do Estado, [seriam] grupos livremente formados que enraízam na esfera sociopolítica, chamados por isso a cooperar na formação da vontade política do povo e a incidir na esfera da estatalidade institucionalizada” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 69).

As interpretações do Tribunal Constitucional Federal alemão reforçam as idéias de Leibholz, no sentido de que a formação da vontade efetivamente popular e geral não se daria completamente pelo modelo liberal de representação política, mas pela intermediação democrática dos partidos políticos. De acordo com Leibholz (1980, p. 210-227), somente o modelo de representação do Estado de partidos poderia proporcionar a construção mais acabada e racional da democracia direta.

Essa perspectiva democrático-partidária de Leibholz foi compartilhada por Habermas em sua obra *Mudança estrutural da esfera pública*. Para Habermas, na estrutura do Estado de partidos, “as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição, [sendo assim] a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública” (HABERMAS, 1984, p. 277).

Habermas reforça a idéia de que no Estado de partidos “a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a [...] vontade global do povo” e “a vontade da maioria partidária que esteja no governo e domine o parlamento passa a ser identificada com a *volonté générale*” (*ibidem*). No entendimento de Habermas, “a vontade não pública só conquista existência enquanto uma opinião ‘pública’ na sua elaboração através dos partidos” (*ibidem*). Nesse caso, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de partidos políticos.

Assim, a teoria do Estado de partidos fundamenta a construção de uma dinâmica nova de funcionamento do Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da representação política liberal, pois são justamente os aspectos problemáticos desse último modelo que formam o pano de fundo para o desenvolvimento da compreensão democrático-partidária do Estado, uma vez que o modelo de representação liberal demonstrou sua incapacidade em garantir a efetiva representatividade. O novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo.

Na perspectiva do Estado de partidos, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos, ficando o órgão de representação, no caso o poder Legislativo, relegado a um segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos partidos políticos como sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas. O princípio básico do Estado de partidos seria o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupasse em tornar hegemônicas suas idéias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária (CHUECA RODRIGUES, 1988, p. 37-38).

Conclusões

Por fim, retornando ao conceito de *povo* construído por Müller, pode-se concluir que os partidos, segundo a concepção do Estado de Partidos, apresentam-se como instituições em condições plenas de possibilitar a plena e efetiva participação do conjunto de cidadãos de país na tomada de decisões políticas. Os partidos, como verdadeiros instrumentos de representação e participação política do *povo*, poderiam garantir não só a ação política dos eleitores, mas também do

conjunto da sociedade, já que o direito de voto restringe-se aos que cumprirem determinados requisitos formais. Entretanto, o direito de livre participação política ultrapassa qualquer idade, sexo, cor, religião ou vínculos de naturalidade. Enfim, quando se fala em *povo* o que deve vir em nossas mentes é a totalidade, e não aquela pequena parcela que age em defesa de seus próprios interesses. Aos partidos políticos resta ainda um longo caminho até que se coloquem dentro do contexto de não só trabalhar com a idéia de parte, mas de instrumentos políticos que consigam articular a idéia do todo. Daí poder-se-á trabalhar com uma nova perspectiva de quem é efetivamente o *povo*.

Notas

1. O presente texto foi publicado originariamente em homenagem ao Prof. Friedrich Müller.

Referências

- CHUECA RODRIGUEZ, R. L. 1988. La representación como posibilidad em el Estado de Partidos. *Revista de derecho público*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 27-28, p. 23-44.
- GARCIA-PELAYO, M. 1986. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- HABERMAS, J. 1984. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HELLER, H. 1968. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Ju.
- KELSEN, H. 1993. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- LEIBHOLZ, G. 1980. Representacion e Identidad. In: LENK, K. & NEUMANN, F. (org.). *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.
- LEITÃO, C. S. 1989. *A crise dos partidos políticos brasileiros*: os dilemas da representação política no Estado intervencionista. Fortaleza: Tipogresso.
- MEZZAROBA, O. 2004. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- MÜLLER, F. 2003. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad.
- _____. 2004. *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Estudos sobre comportamento eleitoral em municípios brasileiros

Sandra Avi dos Santos

Resumo

Esse trabalho descreve o estado da arte sobre comportamento eleitoral majoritário, no âmbito municipal no Brasil, desde a sua gênese nos anos de 1950 até as eleições de 2008. Não temos a ambição de realizar uma revisão analítica exaustiva, mas nos atemos em apresentar uma breve contextualização da literatura nacional à luz das três teorias que são reconhecidas e comumente utilizadas para abordar o comportamento eleitoral na literatura clássica internacional: a) a corrente sociológica; b) a corrente psicológica e c) a teoria da escolha racional. Avançando nessa discussão, consideraremos ainda a teoria institucional da escolha política. Ao longo desse levantamento deparamo-nos com três tendências principais, resultantes do desenvolvimento dessas pesquisas: i) nas últimas duas décadas, no Brasil, foram produzidos mais trabalhos que enfatizaram as disputas presidenciais do que pleitos estaduais e municipais; ii) neste período houve uma tendência a adotar a teoria da racionalidade para a explicação do comportamento eleitoral, assim como a teoria psicológica, em detrimento da corrente sociológica; iii) geralmente, as três correntes clássicas são tratadas de forma disjuntiva.

Palavras-chave: teorias do comportamento eleitoral; eleições majoritárias municipais no Brasil; determinantes do voto; reeleição.

Abstract

This work describes the state of art on majority voting behavior at the municipal level in Brazil, since its genesis in the 1950's until the 2008 elections. We don't aspire to perform a thorough analytical review, but we stick to present a brief overview of the national literature in the light of the three theories that are recognized and used repeatedly to address the voting behavior in the international classical literature: a) the sociological current; b) the psychological current and c) the rational choice theory current. Advancing in this discussion we will consider also the contemporary Institutional Theory of Political Choice. However, throughout this theoretical approach we are faced with three major trends, resulting from the development of this research: 1) in the last two decades in Brazil, were produced more works that emphasized the presidential races than states and local elections; 2) in this period there was a tendency to adopt the rational theory for the explanation of voting behavior, as well the psychological theory, to the detriment of sociological current; 3) generally, this three classical streams are treated in a disjunctive form.

Sobre a autora:

Sandra Avi dos Santos (nasdrinha@gmail.com) é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Doutoranda em Sociologia pela mesma instituição.

Keywords: voting behavior theories; municipal elections in Brazil; determinants of voting; reelection.

Artigo recebido em 19 de março de 2012; aceito para publicação em 18 de maio de 2012.

Introdução

Ao considerarmos brevemente as três correntes clássicas internacionais que abordam o estudo do comportamento eleitoral, podemos considerar as seguintes afirmações: primeiro, a teoria sociológica pondera como explicação do comportamento eleitoral, não apenas a interação social, mas também os contextos sociais e políticos nos quais o indivíduo está inserido. Isto é, leva em conta para análise fatores como: ocupação, distribuição geográfica, situação econômica e social, religião, sexo, idade, escolaridade, entre outros aspectos relativos à situação dos eleitores. Nessa perspectiva, seria necessário analisar a natureza das relações, assim como os apelos momentâneos das campanhas, bem como o interesse de classe ou o aspecto cultural; segundo, a corrente psicológica tem como foco principal o indivíduo e suas motivações psicológicas. Para esta, entender a política é entender a mente do indivíduo, e nesse sentido, elementos como socialização, educação, valores adquiridos no âmbito familiar etc., refletirão diretamente na maneira do indivíduo pensar; por fim, a teoria da escolha racional pondera, de um modo geral, a não determinação completa das estruturas – econômicas, políticas e outras – sobre as ações individuais, o que caracteriza um processo de ‘escolha’ dos indivíduos na base da maximização das preferências e na crença dos melhores resultados. O núcleo da argumentação dessa teoria caracteriza-se por considerar as ações individuais como ações estratégicas possíveis desde que se preencham determinadas condições. Contemporaneamente, tem-se destacado na literatura internacional a corrente da teoria institucional da escolha política (SNIDERMAN & LEVENDUSCKY, 2009), abordagem esta que unifica as teorias da racionalidade e a psicológica. Sua principal hipótese é que os eleitores não tomam suas decisões de maneira aleatória, mas elaboram suas escolhas a partir de um cardápio de opções. Assim, a teoria institucional da escolha política apresenta dois tipos de mecanismos explicativos para a tomada de decisão: *i*) um interno, que se refere à escolha feita pelo eleitor entre as alternativas oferecidas; *ii*) um externo, voltado para entender as alternativas que são apresentadas pelos partidos (*idem*, p. 438).

A partir das teorias citadas acima, abordaremos os estudos sobre comportamento eleitoral no Brasil, tendo como foco o mapeamento de trabalhos que abordam as eleições majoritárias nos municípios. Em certa medida, tais pesquisas ainda representam uma lacuna na Ciência Política exercida no país, que tem privilegiado análises sobre eleições presidenciais.

Este trabalho está dividido em três partes, cada qual situando um determinado arco temporal específico: a primeira parte será dedicada ao entendimento da gênese dos estudos eleitorais da década de 1950 até a década de 1970; a segunda abordará o período da retomada democrática, e, por fim, a terceira parte focará as eleições municipais de 2008, seguido da conclusão.

Estudos sobre comportamento eleitoral municipal: da gênese ao contexto do regime ditatorial militar

Ao buscarmos na literatura brasileira a gênese dos estudos sobre comportamento eleitoral, deparamo-nos com o trabalho de Aziz Simão, datado de 1954 (SIMÃO, 1955). Conforme trecho da entrevista, que segue abaixo, concedida pelo sociólogo em 1989 a José Albertino Rodrigues e Vera Rita da Costa, a pesquisa desenvolvida por ele fez parte dos anais do I Congresso Brasileiro de Sociologia (CBS), publicada em 1955 sob o título “O voto operário em São Paulo”, e é considerada um dos primeiros trabalhos nessa linha de pesquisa. Em 1956 a “comunicação” apresentada no I CBS sobre o voto operário foi publicada em forma de artigo no primeiro número da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*.

[...] - Como foi a acolhida ao seu trabalho sobre o comportamento eleitoral?

- Em 1954, por ocasião do quarto centenário da fundação de São Paulo, houve muitos congressos internacionais na cidade. Entre eles, o I Congresso Brasileiro de Sociologia, promovido pela Sociedade Brasileira de Sociologia, cujo presidente era Fernando de Azevedo. Antônio Cândido sabia que eu já havia feito o levantamento de dados da minha pesquisa e sugeriu que eu aproveitasse o congresso para fazer uma comunicação sobre o voto operário. Não se tratava de um prognóstico eleitoral, mas de uma análise do comportamento do proletariado nas eleições. Esse foi, ao lado do trabalho de Orlando de Carvalho feito em Minas Gerais, um dos primeiros estudos sobre pesquisa eleitoral realizados no país. (Aziz Simão em entrevista publicada em 1989)¹.

Em seu trabalho, Aziz Simão (1955) analisa o voto operário na cidade de São Paulo nas eleições de 1945 e 1947, e para tanto utiliza dados extraídos dos Boletins Eleitorais, referentes à apuração dos votos para as legendas partidárias para a Assembléia do Estado.

Para facilitar a análise e traçar um perfil do eleitorado e sua distribuição, o autor dividiu a cidade em quatro zonas “eleitorais operárias”, considerando taxas superiores a 40% de operários inscritos na região. Já para melhor compreender o comportamento eleitoral, Simão priorizou três aspectos: o eleitorado, a votação e o votante. No primeiro o autor concluiu que a maior concentração do eleitorado operário do estado de São Paulo encontrava-se na capital, sobretudo na zona mais industrialmente desenvolvida – região noroeste-sudeste (*idem*, p. 201-202). No segundo aspecto – o voto operário – o autor sugere que “o voto operário orientou-se predominantemente para o PCB e PTB” (*idem*, p. 208). Ao analisar o “votante operário” do final dos anos 1940, Simão expõe dois tipos de comportamento eleitoral, podendo ser o eleitor aquele que:

[...] se baseia no julgamento a respeito de um candidato ou partido e o que resulta de relações simpáticas com terceiros ou de circunstâncias ocorrentes no momento da votação. O primeiro é peculiar aos seguidores de um partido ou chefe e o segundo aos indiferentes à ação partidária, pessoas dos candidatos ou preenchimento dos cargos. Tem sido geralmente observados – ainda – casos de duplicidade de comportamento em um mesmo indivíduo, que se comporta diferentemente conforme sejam os candidatos ou cargos em eleição (SIMÃO, 1955, p. 209).

Ao longo da análise o autor observou, ainda, que os eleitores operários nas eleições para o poder Executivo manifestavam maior motivação no momento da escolha do candidato em detrimento da escolha para o poder Legislativo, sendo este muitas vezes visto pelo eleitor como “dispensável para a constituição do governo”. A partir disso, considerando os tipos de comportamento eleitoral observados, o autor concluiu que os eleitores operários não tinham um comportamento único no que concernia às eleições para o poder Executivo e poder Legislativo. Podiam votar em um determinado partido para o poder Executivo e num outro para o poder Legislativo, não seguindo a lógica do voto partidário. Ou ainda, ao votar em um candidato para o Executivo podiam não seguir a sua indicação para o Legislativo. Esse comportamento, por exemplo, “levou o PTB, em 1950, a explicar e recomendar aos eleitores de seu chefe a necessidade de votar, não só nele, mas na chapa completa” (*idem*, p. 210).

Ao construir a tipologia do eleitor operário de São Paulo, o autor apresenta o perfil daqueles que votaram no PCB e no PTB. Eleitores do PCB ou do seu líder eram, na sua maioria, nascidos na capital paulista, homens, entre 18 e 40 anos e trabalhavam em “serviços qualificados”. Estavam insatisfeitos com as condições de vida e com a Legislação Trabalhista – mesmo esta tendo trazido benefícios, esse eleitorado não a considerava suficiente. Aspiravam ainda uma reforma tanto econômica quanto social. Já o eleitorado do PTB ou seu chefe não tinham origem e ocupação profissional única. Entre aqueles operários que moravam na cidade de São Paulo, provenientes provavelmente do campo, em sua maioria concentravam-se nos velhos bairros industriais – leia-se, zonas periféricas ou suburbanas; eram homens com mais de 40 anos e mulheres com idades diferentes, ambos com baixa qualificação profissional. Reconheciam que a Legislação Trabalhista havia trazido benefícios e segurança e, portanto, tinham o desejo de mantê-la. As suas motivações em votar no PTB estavam ainda atreladas a “certas melhorias de vida individualmente alcançadas, unidos à atribuição de qualidades paterno-carismáticas ao seu chefe” (*idem*, p. 211-212). Em suma, ao final da leitura do trabalho de Aziz Simão é possível perceber que o autor, a despeito da incompletude de dados e das restrições impostas pelas condições de trabalho existentes (*idem*, p. 209), teve sua pesquisa reconhecida ao fornecer inúmeros elementos que serviram como mote para as gerações posteriores, como por exemplo: a distribuição de resultado por região, renda e sexo; os votos de classe; partidário; personalista e ideológico.

Silveira (2002a), ao fazer o levantamento da produção sobre estudos eleitorais no Brasil, também percebe a obra de Aziz Simão – para nós 1954, para ele, 1956 – como pioneira ao analisar o comportamento do voto. Ao prosseguir com sua análise sobre a produção intelectual brasileira, Silveira afirma que:

Nos primeiros estudos eleitorais propriamente ditos, publicados no início dos anos 1960 na *Revista Brasileira de Estudos Políticos* e no livro *Comportamento eleitoral no Brasil*, organizado por Cavalcanti e Dubnic (1964), as análises do eleitorado e das disputas eleitorais são preliminares e relativamente superficiais. De um modo geral, os exames dos processos eleitorais estão voltados aos temas da escolha dos candidatos, da motivação dos candidatos para o pleito, da descrição dos acontecimentos da campanha eleitoral, das características da propaganda eleitoral, da situação dos partidos em consequência do pleito, da renovação das assembleias, da idade dos eleitos, da sua situação econômica e do seu nível intelectual. As poucas menções ao eleitorado referem-se ao número de pessoas que com-

pareceram às urnas e aos resultados oficiais do pleito. Nestes estudos sobre o “comportamento eleitoral”, o eleitor é o grande ausente. Eles descrevem alguns aspectos da campanha eleitoral, mas não explicam as razões de um ou outro comportamento do eleitorado. As tentativas de explicação recorrem ao modelo anteriormente mencionado [...] (*idem*, p. 357).

A citação acima ilustra nossa dificuldade em esboçar um aprofundamento sobre os estudos que abordam o comportamento eleitoral anteriores a 1970. Dessa forma, os trabalhos a seguir fazem parte da produção acadêmica da década de 1970 e estão centrados em um ambiente de disputa bipartidária (MDB X Arena) e em eleições de municípios do interior do Brasil. Isso porque o Ato Institucional n. 3 (o AI 3), datado de 5 de fevereiro de 1966, determinava que os prefeitos de capitais e dos municípios tidos como “área de segurança nacional” seriam indicados por nomeação pelos governadores de estado.

Nesse sentido, os primeiros *surveys* realizados com vistas a analisar o comportamento eleitoral em eleições municipais, deu-se por ocasião do pleito de 1976, e as quatro cidades de médio porte do interior (Caxias do Sul [RS], Juiz de Fora [MG], Presidente Prudente [SP] e Niterói [RJ]) foram contempladas com análises sobre o perfil do eleitorado que, mais tarde, em 1978, foram reunidas e compiladas no livro *Os partidos e o regime*, organizado por Fábio Wanderley Reis (1978b).

Sob intenções analíticas, orientações metodológicas e resultados diversos, os quatro estudos investigaram de forma mais aprofundada as circunstâncias específicas de cada cidade, na verdade bem distintas entre si, e as consequências daquele pleito numa disputa bastante polarizada.

Começando pelas motivações e perguntas formuladas pelos autores, Trindade e Cew (1978) em relação a Caxias do Sul (RS) propõem-se a analisar comparativamente o comportamento eleitoral entre grandes centros urbanos e cidades com características agro-industriais. Já a pesquisa em Juiz de Fora (MG), conduzida por Fábio Wanderley Reis (1978a), buscou entender a brusca mudança de orientação política daquela cidade, cujas raízes oposicionistas consolidadas pela herança do antigo PTB e pela forte presença operária não impediram o voto na Arena e a eleição de um vereador a mais por aquele partido, em detrimento dos candidatos do MDB. A mudança de orientação também foi vista com interesse analítico por Bolívar Lamounier (1978), em seu estudo sobre a cidade de Presidente Prudente (SP), uma vez que nas eleições de 1974 o MDB havia ganhado as eleições para a Assembleia Estadual e para o Senado, e em 1976 havia perdido para a Arena no pleito local. Por fim, Olavo Brasil de Lima Jr. (1978) interessou-se pela situação peculiar de Niterói, que em 1976 vivenciara a primeira eleição para prefeito ao deixar de ser a capital do estado do Rio de Janeiro.

Em se tratando de cidades com histórias e perfis distintos, as orientações metodológicas também foram igualmente variadas, embora a corrente sociológica tenha predominado nesse período. Assim, visando entender se havia a reprodução do “comportamento político típico dos grandes centros urbanos” numa cidade de médio porte como Caxias do Sul, Trindade e Cew (1978, p. 146) localizaram a “identificação partidária” como a mais relevante dentre outras variáveis – tais como “idade”, “escolaridade”, “auto-identificação de classe social” – para a escolha do voto num cenário de alto grau de competição entre

MDB – com a ênfase em temas mais abrangentes e de caráter nacional – e Arena – com sua ênfase em problemas restritos ao âmbito municipal. Já o interesse pelo grau de “consciência de classe” foi testado a partir da análise de variáveis como “escolaridade”, “posição socioeconômica”, “preferência partidária” e “satisfação com o governo”, mobilizadas por Reis (1978a) para estabelecer correlações entre temas de âmbito nacional, como voto direto e do analfabeto, política salarial, e a preferência partidária, durante o pleito de Juiz de Fora. A ênfase quanto aos temas locais e aos serviços municipais em Presidente Prudente chamou a atenção de Lamounier (1978), uma vez que naquela cidade, os candidatos da Arena e do MDB pouco se diferenciavam entre si, e a vitória da Arena foi resultado da maior capacidade do seu candidato em construir sua imagem modernizante. Nesse sentido, o estudo de Lamounier estabelecia correlações entre intenção de voto e avaliação de serviços públicos como água, esgoto, escola e atendimento médico. Já o estudo sobre Niterói, feito por Lima Jr. (1978), levou em conta o impacto das variáveis sócio-demográficas no voto, em razão da posição estratégica que aquela cidade tinha em relação ao interior do novo estado do Rio de Janeiro.

Por último, os resultados das análises acima revelaram heterogeneidade no que diz respeito ao comportamento eleitoral: *i*) em Caxias do Sul, a pesquisa começada por Trindade e Cew (1978) correlacionou a abrangência de questões (se nacionais ou locais) a preferências partidárias (respectivamente MDB e Arena); *ii*) o estudo de Fábio Wanderley Reis (1978a) concluiu que as questões de âmbito nacional, além de permitirem identificar a preferência partidária, variavam em razão do nível de renda do eleitor; *iii*) o quadro apresentado por Lamounier (1978) para a cidade de Presidente Prudente concluiu que mesmo os eleitores que consideravam os serviços públicos municipais ruins ou péssimos não tenderam seu voto à oposição (isto é, ao MDB); *iv*) Lima Jr. (1978) relacionou a vitória do MDB em Niterói ao perfil sócio-demográfico do eleitorado daquela cidade, particularmente a variável “escolarização”.

Em linhas gerais, assim como o “eleitor operário”, analisado por Simão (1954), demonstrava sua satisfação ou não com o governo ao avaliar se a Legislação Trabalhista, em vigor na época, tinha ou não melhorado sua vida de alguma forma, os estudos presentes na década de 1970 demonstraram que os eleitores das cidades médias interioranas – considerando o sistema bipartidário –, não satisfeitos com o regime tendiam a votar no MDB, partido que passou a ser identificado como partido do “povo” e comprometido com a mudança social.

Estudos sobre comportamento eleitoral municipal no período pós-redemocratização

Conforme acabamos de ler, a década de 1970 foi muito frutífera no que diz respeito a produções de pesquisas que tentaram elucidar o comportamento do eleitor. Após um período de menor produção na década de 1980, durante a retomada democrática nos anos 1990 há uma emergência de trabalhos sobre comportamento eleitoral com um viés diferente do anterior. Se na década de 1970 havia um maior foco nos estudos que consideravam a corrente sociológica – ainda que em alguns trabalhos já pudesse ser percebida a utilização, ainda incipiente, das outras teorias –, na de 1990 teremos a emergência da teoria da

escolha racional que, ao longo de 20 anos, irá consolidar-se e reger vários estudos. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*, de Figueiredo (1991) foi a obra responsável por inaugurar essa nova fase de interpretações do comportamento eleitoral no Brasil, seguida dos estudos: *A democracia nas urnas*, de Lavareda (1991); *Transição, eleições e opinião pública*, de Baquero e Arturi (1995), entre outros. Tais estudos davam ênfase às disputas presidenciais.

A década subsequente inicia-se com os estudos de Soares (2000) que, diferente do contexto bipartidário apontando anteriormente, analisa o modelo multipartidário nas eleições de 1998 em Brasília e a satisfação do eleitor com os últimos governadores. Vale lembrar aqui que, mesmo Brasília sendo considerada um estado da federação, a pesquisa de Soares – que é sobre poder local – analisa-a como um município, por tratar-se de uma unidade administrativa singular, possuindo atribuições específicas de gestão municipal, como trânsito, educação e transporte.

Em seguida, a coletânea organizada por Silveira (2002b), *Estratégia, mídia e voto*, tem como tema as eleições municipais de 2000. Os oito trabalhos apresentados focam tanto as campanhas quanto os resultados de oito capitais de estado, e apesar das diferenças e especificidades de cada cidade, a tendência comum à bipolarização das campanhas e seu caráter plebiscitário foi notado, fenômeno esse acentuado pelo mecanismo de eleição em dois turnos e pela possibilidade de reeleição.

Segundo Chaia *et alii* (2002), nas eleições de 2000 em São Paulo, a bipolarização foi bastante acentuada em função do desgaste da longa herança malufista, agravada pela insatisfação com o prefeito Celso Pitta (PP), afilhado político de Paulo Maluf, e da ascensão do Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido “a majoritária avaliação negativa da gestão de Celso Pitta parece ter exercido o papel de patamar comum no mapa de orientação dos eleitores” (*idem*, p. 45).

Já no Rio de Janeiro, a relativa pouca diferenciação entre o ex-Prefeito César Maia (PTB) e o então Prefeito Luiz Paulo Conde (PFL), ex-aliados e então adversários, repercutiu na vitória do primeiro por uma diferença de apenas 2,2 pontos percentuais (FIGUEIREDO, 2002). Situação semelhante ocorreu em Belo Horizonte, onde o Prefeito Célio de Castro (PSB) não teve um adversário com projeto antagonico: a oposição oferecia possibilidades de avanços e não de mudanças, e diante desse cenário, os eleitores optaram por ficar com o projeto já conhecido, evitando os riscos de uma troca de governo. Nesse sentido, a análise de Camargos (2002, p. 104) identificou o voto retrospectivo como tendência predominante entre os eleitores da capital mineira, o mesmo ocorrendo em Salvador e Porto Alegre. Na capital baiana, o então Prefeito Imbassahy (PFL) reelegeu-se com base na aprovação de sua gestão (RUBIM, 2002), ao passo que a eleição na capital gaúcha, cuja administração do PT completava 12 anos e era considerada boa ou ótima para pouco mais da metade dos eleitores, resultou em mais quatro anos de mandato para aquele partido (SILVEIRA, 2002b).

O índice de rejeição foi importante para definir o pleito na cidade de Goiânia, uma vez que nenhum dos candidatos que foram ao segundo turno eram da situação: o resultado foi que Pedro Wilson (PT), que tinha o menor índice de rejeição no primeiro turno, enfrentou Darci Arccosi (PTB), que liderava o índice de rejeição e acabou derrotado pelo primeiro (PAIVA, 2002). Por outro lado, o alto índice de aprovação da gestão municipal do prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi

(PFL), não se converteu integralmente em intenções de voto, embora fosse suficiente para reconduzi-lo ao cargo, ainda que por uma margem de apenas três pontos percentuais (CERVI & FUKS, 2002).

Percebe-se, portanto, que os estudos sobre comportamento eleitoral no Brasil, compreendidos no período pós-redemocratização, ampliam o escopo de teorias sobre os padrões de voto para além da corrente sociológica, em particular acentuando o viés da teoria da escolha racional, embora ainda muito restritos às eleições presidenciais. Por outro lado, há um interesse emergente por parte dos pesquisadores em retomar os estudos sobre comportamento eleitoral a partir das eleições locais, como veremos a seguir.

Estudos sobre comportamento eleitoral municipal nas eleições municipais de 2008

Diante da constatação quanto à lacuna sobre estudos que focam eleições municipais, alguns pesquisadores têm se lançado à tarefa de entender o comportamento eleitoral nessa esfera, e nesse sentido as eleições de 2008 geraram alguns trabalhos importantes nesta área.

Telles *et alii* (2009) investigou, entre outros fatores, a influência das estratégias de campanha eleitoral televisiva para o resultado das eleições de 2008, tendo como pressuposto a idéia de que a campanha política emerge como uma instância organizadora de informações, fornecendo ao eleitor dados sobre os candidatos e adversários, permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas (*idem*, p. 140). Nesse sentido, os eleitores podem distinguir entre seus problemas individuais e os coletivos, observar as diferentes esferas de poder e responsabilizar os distintos níveis de governo pelas dificuldades que enfrentam, bem como separar a atual situação das expectativas futuras, tornando complexo o percurso até o voto.

Nas eleições municipais de Porto Alegre, Marengo (2009) aponta que ao final do primeiro turno, houve uma inversão no que diz respeito à avaliação da administração do prefeito que tentava a reeleição. A pesquisa Ibope do final de setembro indicava 46% de avaliação positiva, contra apenas 25% de março do mesmo ano, segundo a pesquisa Vox Populi. Desse modo, segundo Marengo, as condições que levaram Fogaça à reeleição foram: *i*) o fato de ter conseguido melhorar a avaliação do seu governo durante a campanha e *ii*) a falta de uma estratégia comparativa feita pelo PT, que havia perdido as eleições em 2004, desgastado pelos 16 anos de administração na capital gaúcha. Marengo (*idem*), em consonância com a teoria institucional da escolha política, considera ainda nos casos de eleições em dois turnos, as seguintes variáveis: *i*) o tamanho dos partidos e coalizões eleitorais – porque são fatores importantes na competição durante o primeiro turno; *ii*) a avaliação positiva do desempenho governamental – porque essa pode ser a variável explicativa relevante para o resultado final da competição; *iii*) a imagem do candidato; *iv*) a avaliação do desempenho governamental; *v*) maior ou menor rejeição.

Em consonância com os estudos de Marengo, Veiga, Avi dos Santos e Neves (2010), ao analisarem o peso da satisfação do eleitor com a administração dos prefeitos candidatos a reeleição em 2008 em oito capitais, evidenciaram que aqueles que foram reeleitos no primeiro turno contavam no início do período eleitoral com mais de 50% de aprovação de sua gestão, além de terem baixo

percentual de rejeição. Por outro lado, aqueles que foram reconduzidos ao cargo no segundo turno eram avaliados positivamente por cerca de 40% dos eleitores², mas sua taxa de rejeição era alta em relação à do adversário. Contudo, os candidatos à reeleição conseguiram, ao longo do segundo turno, reduzir ou reverter as taxas de rejeição. Das 20 capitais onde prefeitos visavam à reeleição, 19 tiveram êxito, com exceção do prefeito de Manaus.

Avançando no que diz respeito à adoção da teoria institucional da escolha política, Avi dos Santos (2011) analisou o caso de Manaus apontando que “os eleitores elaboram suas escolhas a partir de cardápio de opções” (SNIDERMAN & LEVENDUSCKY, 2009). Nesse sentido, os mecanismos internos, tais como a satisfação com a gestão do prefeito, a rejeição ao prefeito e a rejeição ao seu principal adversário, influenciaram na não reeleição do Prefeito Serafim Correa uma vez que: *i*) as taxas de avaliação positiva da gestão eram baixas; *ii*) o mesmo não conseguiu reverter em votos o total do percentual entre aqueles que aprovavam sua gestão; *iii*) a taxa de rejeição era maior do que a de seu adversário. As desvantagens contemplaram também os mecanismos externos: *i*) baixa capilaridade, que refletiu na dificuldade de governabilidade; *ii*) maior força do grupo político hegemônico do adversário.

Por fim, Lavareda e Telles (2011) organizaram a coletânea *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*, a qual aborda as eleições de 2008 em 12 capitais. Em suas conclusões, Lavareda e Telles apontam uma questão pouco elucidada na literatura brasileira sobre comportamento eleitoral: o “uso pelo eleitor de padrões diferenciados para votar em cada uma das esferas eleitorais” (*idem*, p. 369). Tal dificuldade quanto ao diagnóstico dos diferentes padrões decorreria de questões conjunturais e relativas à especificidade que os planos local, estadual e nacional possuem. Nesse sentido, os casos analisados de eleições em capitais bastante distintas entre si, permitiriam aos pesquisadores realizarem certas inferências sobre as lógicas orientadoras da escolha do prefeito: embora sob o signo do continuísmo e das parcerias, o eleitorado teria reagido de modo distinto em cada uma das disputas.

Nesse sentido, os autores admitem que as eleições de 2008 apresentaram um quadro bastante variado de situações, as quais ilustram a diversidade de padrões de comportamento eleitoral: *i*) em Curitiba e Goiânia, a agenda local predominou sobre a conjuntura estadual, e o voto retrospectivo do eleitor pode explicar essa dissociação entre os respectivos planos, reforçada pelas circunstâncias políticas e sobretudo, socioeconômicas que garantiam àquelas capitais maior autonomia frente aos recursos dos governos estaduais; *ii*) já em Belo Horizonte e São Paulo, o debate foi federalizado em razão das estratégias partidárias do PSDB e do PT com vistas às eleições nacionais de 2010, uma vez que se tratavam de capitais cujos estados eram governados pelo principal partido de oposição ao governo federal. Nessas cidades, a federalização refletiu-se nas campanhas e abrigou tanto retóricas ideológicas, evidenciadas na longevidade dos blocos partidários na condução das prefeituras (ilustrado também pelo caso de Florianópolis), como também retóricas personalistas que ressaltavam os “atributos funcionais ou simbólicos dos candidatos vitoriosos que foram apoiados pelos governadores de seus respectivos estados” (*idem*, p. 370); *iii*) Recife e São Paulo ilustraram também o predomínio da preferência partidária, responsável, no primeiro caso, pela eleição de um prefeito sem expressiva presença política, e, no segundo, pela mobilização do “antipetismo” como fator determinante para

a eleição do prefeito; *iv*) por sua vez, as eleições em Fortaleza ilustraram o predomínio da avaliação retrospectiva como padrão que orientou o eleitorado, combinando o voto ideológico com o voto mais pragmático; *v*) a importância da avaliação do prefeito também foi fator de destaque em algumas cidades, como Salvador e Porto Alegre, que ilustraram situações nas quais a má-avaliação de seus respectivos prefeitos foi revertida nas campanhas, reposicionando-os na disputa e garantindo a reeleição. Tal situação teria demonstrado, ainda, os efeitos das estratégias retóricas, do tempo de rádio e televisão e dos recursos financeiros dos partidos e candidatos na decisão de voto; *vi*) em Manaus, um dos fatores que influenciou na não reeleição do prefeito foi a força opositora do grupo político hegemônico, tanto no nível estadual como no municipal. Além disso, os estudos apontaram que as variáveis baixa escolaridade, baixa renda e alto grau de insatisfação com a administração estavam correlacionadas com o voto no adversário.

A diversidade de padrões de voto que casos como os citados acima apresentaram nas eleições de 2008 reforça o argumento dos autores quanto à necessidade de estudos mais precisos, capazes de suprir algumas lacunas e reorientar certas perspectivas rotineiramente admitidas, tais como: o relativo descaso quando ao papel da mídia e das campanhas políticas sobre a decisão de voto; a predominância da idéia de que boas democracias dependeriam apenas de eleitores sofisticados, educados e bem-informados; o peso desigual com que certas variáveis são selecionadas para os testes de hipóteses sobre comportamento eleitoral; o pouco aprofundamento de metodologias quantitativas e qualitativas capazes de explorar o sentido das ações e de condutas políticas; a carência de diálogo com outras áreas do conhecimento, tais como Antropologia e História, que poderiam contribuir para estudos de memória, de biografias e da história política; a escassez de estudos comparativos, particularmente com a realidade latino-americana. Prosseguindo com o diagnóstico, os autores sugerem, a partir da análise dos estudos presentes na coletânea, que a compreensão da escolha eleitoral nas disputas municipais demanda a crescente mobilização e articulação de diversos marcos teóricos, a sofisticação de metodologias quantitativas e sua combinação com melhores pesquisas qualitativas e, finalmente, a incorporação de “análises mais recentes sobre o papel das emoções e sentimentos nas estratégias de comunicação” (*idem*, p. 373).

Conclusões

Ao esquadrinharmos a literatura brasileira sob o olhar das teorias do comportamento eleitoral, notamos que, desde os anos 1950, os pesquisadores dessa linha acabaram por estabelecer um conjunto sistematizado de interpretações, teorias, conceitos e revisões críticas os quais, em conformidade com a literatura internacional, possibilita-nos, hoje, avançarmos nas explicações que influenciam a determinação do voto, seja em eleições ou em reeleições presidenciais, estaduais e municipais, seja para os cargos do poder Legislativo. Todavia, ao longo desse levantamento teórico nos deparamos com três tendências principais, resultantes do desenvolvimento destas pesquisas: *i*) nas últimas duas décadas foram produzidos mais trabalhos que enfatizaram as disputas presidenciais do que pleitos estaduais e municipais, principalmente no que diz respeito à reeleição, pois esse ainda é um evento recente em nosso país; *ii*) nesse período houve

uma tendência em adotar a teoria da racionalidade para a explicação do comportamento eleitoral, assim como a teoria psicológica, em detrimento da corrente sociológica; *iii*) geralmente as correntes que focam o comportamento eleitoral tem sido tratadas de forma disjuntiva.

Contudo, nos estudos mais recentes tem havido um esforço por parte dos pesquisadores em duas direções: *i*) em reconhecer a importância dos estudos sobre eleições locais e *ii*) em contribuir com análises que visam superar o caráter disjuntivo e/ou excludente das teorias sobre comportamento eleitoral, adotando dessa forma a teoria institucional da escolha política.

Notas

1. Disponível em: http://www.canalciencia.ibict.br/notaveis/livros/azis_simao_19.html. Acesso em 7.maio.2012.
2. As autoras utilizaram os bancos de dados cedidos pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope).

Referências

- AVI DOS SANTOS, S. 2011. *Comportamento do voto: reeleições dos prefeitos em capitais brasileiras – 2008*. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná.
- BAQUERO, M. & ARTURI, C. S. 1995. *Transição, eleições e opinião pública*. Porto Alegre: UFRGS.
- CAMARGOS, M. 2002. Belo Horizonte: a manutenção do status quo. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, Mídia e Voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- CAVALCANTI, T. & DUBNIC, R. (orgs.). 1964. *Comportamento eleitoral no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CERVI, E. & FUKS, M. 2002. Curitiba, a disputa plebiscitária. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- CHAIA, V.; MENEGUELLO, R.; AZEVEDO, F. & SCHMITT, R. 2001. São Paulo: embate partidário, mídia e comportamento eleitoral. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- FIGUEIREDO, M. 1991. *A decisão do voto democracia e racionalidade*. Belo Horizonte: UFMG.
- _____. 2008. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Belo Horizonte: UFMG.
- FIGUEIREDO, M.; VEIGA, L. F. & ALDE, A. 2002. Rio de Janeiro: César versus Conde e a nova política carioca. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- LAMOUNIER, B. 1978. Presidente Prudente: o crescimento da oposição num reduto arenista. In: REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o regime*. São Paulo: Símbolo.
- LAVAREDA, A. 1991. *A democracia nas urnas: o processo partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- _____. & TELLES, H. S. (orgs.). 2011. *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- LIMA JR., O. B. 1978. Articulação de interesses, posição socioeconômica e ideologia: as eleições de 1976 em Niterói. In: REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o regime*. São Paulo: Símbolo.
- MARENCO, A. 2009. O voto em dois tempos: notas sobre as eleições 2008 em Porto Alegre. In: BAQUERO, M. & CREMONESE, D. (orgs.). *Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral Brasileiro*. Ijuí: UNIJUÍ.

- PAIVA, K. 2002. Goiânia: voto partidário ou voto pela ética na política. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- REIS, F. W. 1978a. Classe social e opção partidária: as eleições de 1976 em Juiz de Fora. In: REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o Regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo.
- _____. 1978b. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo.
- RUBIN, A. A. 2002. Salvador: a permanência da hegemonia carlista. In: SILVEIRA, F. E. (org.). *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- SILVEIRA, F. E. 2002a. Pesquisas, enquetes e estudos eleitorais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 351-384, dez.
- _____. (org.). 2002b. *Estratégia, mídia e voto*. Porto Alegre: PUC-RS.
- SIMÃO, A. 1955. *O voto operário em São Paulo*. Trabalho apresentado no I Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em São Paulo de 21 a 27 de junho de 1954. Digit.
- SNIDERMAN, P. & LEVENDUSKY, M. 2008. An Institutional Theory of Political Choice. In: DALTON, R. & KLINGEMANN, H. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University.
- SOARES, G. A. D. 2000. Em busca da racionalidade perdida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 5-23.
- TELLES, H. S.; LOURENÇO, L. & STORNI, T. P. 2009. Partidos, campanhas e voto: como o eleitor decide nas eleições municipais. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 91-116, jan.-jun.
- TRINDADE, H. & CEW, J. 1978. Confrontação política e decisão eleitoral: as eleições municipais de 1976 em Caxias do Sul. In: REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o regime*. São Paulo: Símbolo.
- VEIGA, L. F.; AVI DOS SANTOS, S. & NEVES, D. 2010. *Prefeito bem avaliado, prefeito reeleito?* Sobre o peso da satisfação na eleição municipal. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, realizado em Recife de 4 a 7 de agosto. Digit.

Clientelismo, internet e voto:

A campanha nos websites dos candidatos a vereador no Brasil Meridional

Sérgio Braga, André Becher e Maria Alejandra Nicolás

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de nossa pesquisa sobre o uso da internet pelos candidatos a vereador de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. A partir do exame da campanha virtual dos candidatos que utilizaram *websites* entre os cerca de 1 400 postulantes aos cargos de vereador nestas capitais, procuramos avaliar o uso que estes políticos fizeram da internet nas eleições municipais de outubro de 2008. Nossa hipótese básica é a de que as páginas *web* dos candidatos a cargos eletivos, especialmente os vereadores, serviram predominantemente para veicular práticas tradicionais de política, reforçando os vínculos personalistas e clientelistas com o eleitorado.

Palavras-chave: candidatos; *websites*; eleições municipais; participação política; clientelismo.

Abstract

The purpose of this paper is to present the results of our research on Internet use by candidates for councilor in Curitiba, Florianópolis and Porto Alegre. From the examination of virtual campaign of candidates who used *websites* among 1.400 candidates for these offices, we evaluate the use that these politicians have made of the Internet in municipal elections of October 2008. Our basic hypothesis is that the web pages of candidates served mainly to disseminate traditional political practices, strengthening personalistic and clientelistic ties with the electorate.

Keywords: Online campaign, clientelism, internet and politics.

Artigo recebido em 27 de abril de 2012; aceito para publicação em 10 de maio de 2012.

Introdução¹

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de nossa pesquisa sobre o uso da internet pelos candidatos a vereador de Curitiba, Florianópolis e Porto

Sobre os autores:

Sérgio Braga (ssbraga@uol.com.br) é Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

André Becher é Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Maria Alejandra Nicolás é Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Alegre. A partir do exame da campanha virtual dos 360 candidatos que utilizaram *websites* entre os 1 493 postulantes aos cargos de vereador nessas capitais, procuraremos avaliar o uso que esses políticos fizeram da internet nas eleições municipais de outubro de 2008. Nossa hipótese básica é a de que as páginas *Web* dos candidatos a cargos eletivos, especialmente os vereadores, serviram predominantemente para veicular práticas tradicionais de política, reforçando os vínculos personalistas e clientelistas com o eleitorado. Procuraremos demonstrar essa hipótese através da construção de alguns indicadores quantitativos e qualitativos de práticas assistenciais e clientelistas nos *websites* dos candidatos a vereador nas últimas eleições municipais.

Tendo em vista esses objetivos, procuraremos estruturar nossa exposição em três partes: (i) na primeira, faremos a exposição do conceito de clientelismo que utilizaremos em nosso trabalho, a partir do diálogo crítico com a bibliografia relevante sobre o tema; (ii) na segunda parte do texto, apresentaremos os elementos básicos da metodologia que utilizaremos para a análise dos *websites* dos candidatos a vereador das cidades mencionadas. Procuraremos estruturar a análise dos *websites* dos parlamentares a partir de uma tipologia por nós elaborada para analisar a *forma* e o *conteúdo* dos *websites*; (iii) por fim, na terceira e quarta partes procuraremos apresentar os resultados da aplicação de nossa metodologia à análise dos *websites* dos candidatos a vereador nas últimas eleições das capitais brasileiras da região Sul do Brasil e, em seguida, esboçar um estudo mais qualitativo dos *websites* dos postulantes à vereança, empreendendo uma breve análise de conteúdo a fim de ilustrar a maneira como aplicamos nossa tipologia e extrair algumas inferências mais gerais para a análise.

Antes, porém, de cumprirmos essas metas, apresentaremos alguns números preliminares sobre o uso da internet pelos candidatos a vereador no último pleito nas cidades pesquisadas.

Preliminares

Os dados abaixo nos fornecem uma primeira aproximação sobre o uso de *websites* pelos candidatos a vereador nas três capitais da região Sul do país. Embora, ao contrário das eleições majoritárias para prefeitos das capitais, o uso de *websites* nas eleições proporcionais para vereador, mesmo nas capitais dos estados mais desenvolvidos, não tivesse se tornado um fenômeno amplamente difundido, como poderiam esperar os “cyberotimistas”, trata-se de um recurso de campanha em expansão que não pode ser desconsiderado. Nesse sentido, seguem abaixo alguns dados gerais de nossa pesquisa a fim de possibilitar uma avaliação empiricamente mais fundamentada de tal uso pelos candidatos a vereador nas cidades mencionadas².

Tabela I. Candidatos a Vereador: website x cidade (eleições de outubro de 2008)

	Sem website		Com website		Total	
	N	%	N	%	N	%
Curitiba	571	72,0	222	28,0	793	100,0
Florianópolis	169	72,5	64	27,5	233	100,0
Porto Alegre	393	84,2	74	15,8	467	100,0
Total	1 133	75,9	360	24,1	1 493	100,0

Fonte: Os autores.

Com efeito, observando a Tabela 1 podemos verificar que dos 1 493 candidatos a vereador nas capitais da região Sul do país registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cerca de 360 (24,1%) usaram *websites* para comunicar-se e interagir com o eleitor. O maior percentual de parlamentares com *websites* foi observado na cidade de Curitiba (28%), onde também se verificou a maior quantidade de candidatos (793 no total, contra 469 de Porto Alegre e 233 em Florianópolis).

No tocante à distribuição por partidos, ela é informada pela tabela abaixo:

Tabela 2. Website x partido (eleições de outubro de 2008)

	Sem website		Com website		Total	
	N	%	N	%	N	%
PT	46	41,4	65	58,6	111	100
PRB	23	45,1	28	54,9	51	100
PC do B	38	67,9	18	32,1	56	100
PSDB	85	68,0	40	32,0	125	100
PPS	69	69,7	30	30,3	99	100
PP	67	72,0	26	28,0	93	100
PMDB	86	73,5	31	26,5	117	100
DEM	68	73,9	24	26,1	92	100
PV	67	77,0	20	23,0	87	100
PR	23	82,1	5	17,9	28	100
PSC	49	83,1	10	16,9	59	100
PDT	102	85,0	18	15,0	120	100
PSB	96	87,3	14	12,7	110	100
PRP	7	87,5	1	12,5	8	100
PTB	63	87,5	9	12,5	72	100
PSOL	50	87,7	7	12,3	57	100
PSDC	36	87,8	5	12,2	41	100
PMN	40	90,9	4	9,1	44	100
PRTB	21	91,3	2	8,7	23	100
PSL	46	93,9	3	6,1	49	100
PCB	3	100,0	0	0,0	3	100
PHS	17	100,0	0	0,0	17	100
PSTU	5	100,0	0	0,0	5	100
PT do B	5	100,0	0	0,0	5	100
PTC	17	100,0	0	0,0	17	100
PTN	4	100,0	0	0,0	4	100
Total	1133	75,9	360	24,1	1493	100

Fonte: Os autores.

Verificamos assim que, das 26 agremiações partidárias que apresentaram candidatos nas cidades mencionadas, o PT foi o partido com maior número de candidatos com *websites* nas eleições para vereador na região Sul do país em outubro de 2008: de seus 111 candidatos a vereador nas três capitais analisadas, 58,6% disponibilizaram *websites* pessoais na rede, seguido do pequeno PRB (54,9%) e do PCdoB (32,1%).

Com exceção do PT e do PRB todos os demais partidos tiveram menos da metade de seus candidatos usando *websites* pessoais para comunicar-se e interagir com o eleitorado, evidenciando uma vez mais que o uso desse recurso ainda é incipiente por parte dos candidatos às eleições proporcionais, mesmo em capitais de estados desenvolvidos na região Sul do país³. Como veremos mais à frente, entretanto, as diferenças nos tipos de *websites* entre os dois partidos são significativas, não devendo tais números nos fazer inferir que o uso dos *websites* por tais agremiações fosse semelhante.

Outro dado que devemos analisar, ainda a guisa de introdução e de apresentação de alguns indicadores preliminares para a análise que faremos a seguir, é verificar se existe alguma associação entre o uso de *websites* e a taxa de eleição dos candidatos. Usando os dados oficiais do TSE para agrupar os candidatos (“eleitos”, “não eleitos” e “suplentes”) e cruzando os dados com o uso ou não uso de *websites* na campanha eleitoral, temos o seguinte quadro:

Tabela 3. Website x resultado das eleições (eleições de outubro de 2008)

	Sem website		Com website		Total	
	N	%	N	%	N	%
Eleito	42	46,7	48	53,3	90	100
Não eleito	210	88,2	28	11,8	238	100
Suplente	881	75,6	284	24,4	1165	100
Total	1133	75,9	360	24,1	1493	100

Fonte: Os autores.

Pela Tabela 3, podemos observar uma forte associação entre uso de *websites* e taxa de sucesso nas eleições: dos 90 candidatos eleitos nas três capitais brasileiras (38 em Curitiba, 16 em Florianópolis e 36 em Porto Alegre), 48 deles (53,3%) usaram regulamente *websites* durante a campanha, um grupo bem superior do que os “não eleitos” (apenas 11,8%) com *website* e os “suplentes” (uma percentagem ligeiramente superior de 24,4%). Assim sendo, o uso ou não uso de *websites* é um fator que está associado à competitividade eleitoral, o que podemos considerar como um incentivo a mais para o aumento progressivo observado no uso da *web* pelos candidatos às eleições proporcionais, inclusive na esfera local, nos últimos anos⁴.

Deve-se ter em conta também que, como observam outros estudos, devido aos menores recursos possuídos pelos candidatos à vereança bem como à maior importância dos contatos pessoais e das redes assistencialistas nos pleitos municipais, o recurso à internet por parte dessa categoria de candidatos (especialmente o uso de *websites*) tenda a ser inferior ao observado em outras eleições proporcionais tais como deputado federal e estadual ou, como é mais evidente, para as eleições majoritárias, onde o uso da internet tende a ser mais freqüente embora mesmo considerando que este ainda esteja embrionário nas eleições brasileiras.

Entretanto, se notamos uma considerável progressão no uso da internet pelos candidatos nas eleições majoritárias e proporcionais, inclusive em nível municipal, que só tende a aumentar nos próximos pleitos, a questão mais relevante que devemos nos colocar é: de que forma esse recurso está sendo utilizado pelos

candidatos? Que tipo de uso podemos observar da internet nos pleitos eleitorais brasileiros e que tipo de relação os candidatos buscam estabelecer com os eleitores a partir de seus *websites*? Procuraremos responder a essas indagações através de uma análise de conteúdo dos *websites* dos vereadores “digitalmente incluídos” acima enumerados. Enfatize-se desde logo, portanto, que o objetivo precípua deste artigo não é analisar a internet sob a “óptica da demanda”, ou seja, avaliar qual a sua eficácia efetiva para angariar votos e como instrumento ou recurso de mobilização e propaganda eleitorais, mas sim da “óptica da oferta”, ou seja, como os candidatos efetivamente usaram a internet para veicular suas mensagens no pleito de outubro de 2008⁵.

Como afirmamos, nossa hipótese básica é que as páginas *web* dos candidatos a cargos eletivos, especialmente os vereadores, serviram predominantemente para veicular práticas tradicionais de política, reforçando os vínculos personalistas, assistencialistas e clientelistas com o eleitorado, em detrimento de campanhas virtuais que promovessem uma maior politização, participação e interação com os cidadãos. Entretanto, deve ser sublinhado esse padrão dominante de *websites* não esgotou todas as possibilidades de uso da internet pelos candidatos à vereança no último pleito: embora minoritários em relação ao padrão dominante, detectamos alguns padrões mais participativos de uso da internet nas últimas eleições municipais que podem vislumbrar novas tendências de uso da *web* a serem consolidadas nos últimos pleitos.

Procuraremos demonstrar essas proposições através da construção de alguns indicadores quantitativos e qualitativos de práticas assistenciais e clientelistas nos *websites* dos candidatos a prefeitura e vereadores.

Assim sendo, nosso primeiro passo neste artigo é dar uma definição de “clientelismo”, “personalismo” e “assistencialismo”, e definir uma metodologia para averiguar a presença de tais práticas políticas nos *websites* dos candidatos à vereança nas últimas eleições proporcionais nas capitais analisadas.

Com efeito, embora já exista uma ampla bibliografia sobre o tema do clientelismo no Brasil, nem sempre são claros os conceitos empregados por cada analista e as formas pelas quais eles podem ser operacionalizados na análise política. Embora estudos anteriores sobre o uso da internet nas eleições tenham tangenciado o tema do clientelismo (OLIVEIRA, TORRES & NASCIMENTO, 2008), o tema é tratado de maneira apenas marginal, não se definindo nenhuma metodologia de análise que trate especificamente do assunto, muito menos se buscando analisar um grande número de candidatos de maneira comparada. Por outro lado, geralmente a internet tem sido analisada por instaurar formas mais avançadas de democracia, não se examinando as possibilidades da *web* de ser um veículo condutor de manifestações de formas tidas como “arcaicas” de atividade política via *web*, como procuraremos fazer neste artigo.

Nos itens seguintes buscaremos avançar na abordagem destas questões, a partir do seguinte plano: (i) inicialmente apresentaremos brevemente o conceito de clientelismo que utilizaremos em nossa abordagem a partir do diálogo com alguns textos que consideramos de fundamental importância para o entendimento do fenômeno; (ii) em seguida, apresentaremos os aspectos básicos de nossa metodologia de *content analysis* dos *websites* dos candidatos desdobrando-a em duas dimensões: a) a forma dos *websites*; b) seu conteúdo; (iii) na terceira parte do texto aplicaremos tal metodologia à análise dos *websites* das três capitais brasileiras da região Sul; (iv) por fim, encerraremos este texto efetuando

uma análise qualitativa dos conteúdos veiculados pelos *websites* dos candidatos a fim de ilustrar melhor alguns princípios de análise por nós operacionalizados assim como extrair algumas inferências mais gerais da presente análise.

A idéia básica subjacente ao estudo é que graus ou níveis de representação política que podem ser expressos pelos *websites* dos candidatos, a partir dos quais podemos apreender os diferentes modelos e graus de representação estabelecido entre políticos e eleitores (NICOLAU, 2000; NORTON, 2007; LILLEKER & JACKSON, 2009; NICOLÁS, 2009).

Conceitos básicos e metodologia de análise

Nesse contexto, a primeira questão que devemos responder é a de como conceituar “clientelismo” e como examinar suas formas de manifestação nos *websites* dos candidatos à vereança nas eleições examinadas⁶.

Não cabe aqui, naturalmente, entrar no amplo debate travado na literatura sobre o conceito de clientelismo e seus correlatos⁷. Cabe apenas mencionar que, qualquer que sejam as variações de abordagem do assunto, geralmente dois pontos comuns são enfatizados pelas diferentes abordagens: (i) o “clientelismo” envolve uma relação de *troca* ou permuta entre o “patrão” ou o “político” (em nosso caso, os candidatos à vereança) e seu “cliente” (eleitor potencial ou real) baseada numa *transferência de recursos* localizados daqueles para este último; (ii) o clientelismo envolve uma relação de natureza *assistencial e personalizada* entre um “político”, e sua “clientela” (real ou potencial) qualquer que seja a dimensão em que esta ação se dê (campanha eleitoral, exercício do mandato, execução de políticas governamentais etc.), estabelecendo-se portanto uma relação assimétrica de barganha mútua (ou de “troca”, para os adeptos de um viés mais antropologizante) entre as partes.

Tendo em vista esses aspectos comuns, podemos detectar uma dupla vertente de conceituação do fenômeno na literatura: a) aquela vertente para a qual o clientelismo é um resquício de sociedades tradicionais ou pré-modernas, aparentado a outros fenômenos políticos tais como “coronelismo”, “mandonismo” ou a sobrevivência de oligarquias pré-modernas, incompatível com o “universalismo de procedimentos” e cuja presença evidencia problemas de funcionamento nas democracias parlamentares (NUNES, 1997); b) aquela vertente para a qual o fenômeno do clientelismo pode ser considerado também um fenômeno “moderno” e plenamente compatível com a dinâmica de funcionamento das democracias parlamentares em suas múltiplas dimensões (organização do processo eleitoral; processo decisório e legislativo; execução das políticas governamentais) (AVELINO FILHO, 1994; SANTOS, 1995; FARIAS, 2000)⁸.

Seguindo vertente de análise inaugurada por estes últimos autores, utilizaremos a expressão “clientelismo” para designar fenômenos políticos bastante distintos de práticas políticas pré-modernas tais como o “coronelismo” ou o “mandonismo” dos notáveis, supostamente incompatíveis com o universalismo de procedimentos ou com a visão moderna de cidadania. Nesse sentido, utilizamos a expressão clientelismo como um fenômeno político amplamente compatível com o funcionamento estável e “normal” de uma democracia parlamentar institucionalizada, podendo mesmo sobreviver e/ou reforçar-se a partir dos impactos das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) nos sistemas políticos contemporâneos.

A partir desse debate, podemos esboçar uma definição estritamente instrumental de “clientelismo”, necessária à definição de uma metodologia de *content analysis* dos *websites* examinados e à demonstração de algumas das proposições básicas de nosso enfoque.

Sendo assim, podemos utilizar como ponto de partida de nossa abordagem a seguinte definição ampla e genérica de clientelismo: trata-se de tipo de relação assimétrica que se estabelece entre uma liderança política (um candidato a cargo eletivo, um político em exercício do mandado, um ocupante de cargo executivo ou mesmo um burocrata nomeado) e os membros comuns de uma determinada coletividade (eleitores reais ou potenciais, “cabos eleitorais” e outros atores que estão na “base da pirâmide” dessa relação) onde vínculos personalistas baseados na prestação de serviços, assistência pessoal e transferência de recursos em troca de votos predominam sobre outros vínculos, tais como a identificação simbólico-programática com uma legenda ou rótulo partidário ou a demanda de uma determinada *constituency* por políticas de governo de maior impacto alocativo.

Nesse sentido, o clientelismo pode ser caracterizado como uma relação de dupla face: pelo lado do político ou *broker* (AVELINO FILHO, 1994), temos a ostentação de sua capacidade de transferir recursos materiais ou simbólicos para uma determinada localidade, a partir de sua relação ou de seu acesso privilegiado com a administração pública ou a determinados recursos políticos; por parte do eleitor ou do cidadão comum, temos a contrapartida de submeter-se a essa relação, aceitando os termos da troca que lhe são propostos, e votando ou prestando apoio a determinado líder político em troca de tais benefícios particularistas. Benefícios particularistas estes que se sobrepõem a outros, talvez menos tangíveis, tais como o fortalecimento numérico e organizacional de uma determinada agremiação partidária, o crescimento e o aumento do prestígio ou visibilidade de determinadas associações corporativas, e/ou a execução de determinadas políticas governamentais de maior impacto para a coletividade de referência mais ampla dentro das quais os cidadãos se inserem⁹.

Resumindo, podemos adotar a seguinte definição provisória de clientelismo para a construção de uma metodologia de análise dos *websites* que permita a demonstração das proposições acima: clientelismo é a ostentação da capacidade do político de promover a transferência de recursos, execução de obras específicas para determinadas comunidades ou segmentos da sociedade, a partir de sua prerrogativa de agir como um “agente de intermediação” com a administração pública. Uma forma de manifestação desse tipo de atividade política ocorre quando o político ostenta na campanha eleitoral sua prerrogativa de agir como um “despachante de luxo” (palavras geralmente empregadas pelos próprios atores envolvidos nessa relação) de determinada comunidade ou segmento social, em troca do voto dado pelo eleitor.

Sublinhe-se que essa relação de “clientela” já se estabelece a partir do momento da eleição (*ex-ante*) e não apenas *ex-post* por ocasião da posse do político no exercício do mandato ou do cargo público de uma maneira geral.

Para os fins deste artigo, o mais importante é definir uma metodologia de análise dos *websites* de campanha eleitoral de candidatos a vereador que nos permita apreender esses fenômenos. Nesse sentido, podemos partir da proposição segundo a qual existem quatro níveis onde o clientelismo se manifesta ou pode se manifestar na organização de uma campanha eleitoral por intermédio

de *websites* legislativos:

(1) Na *forma ou característica dominante* dos *websites* (ênfase na exposição estática da personalidade do candidato e em sua capacidade de executar obras ou transferir recursos para uma coletividade, bairro ou segmento social específico, em detrimento da ostentação dos vínculos partidários, de seus laços com movimentos reivindicativos ou do uso de recursos que permitam uma maior participação e interpelação dos cidadãos a respeito da natureza substantiva de suas políticas);

(2) No que se refere ao *conteúdo* das políticas propostas, ou seja, se há indícios ou evidências de que políticas de menor impacto alocativo e mais voltadas para a transferência de recursos para determinadas localidades (*pork barrel*) estão sendo veiculadas pelos *websites*;

(3) Quanto às *funções* desempenhadas pelos *websites* no sentido de servir como instrumento de organização e estruturação de diferentes graus ou modelos de representação política dos cidadãos pelas elites políticas (NORTON, 2007; LILLIKER, 2009)¹⁰;

(4) Por intermédio do “discurso” ou do conteúdo substantivo das mensagens difundidas pelos *websites*.

Nesse sentido, podemos definir uma metodologia que apreenda essas formas de manifestação nos seguintes níveis ou momentos de análise: *i*) em primeiro lugar, a caracterização dos *websites* quanto à sua *forma* e ao seu *conteúdo*; *ii*) em segundo lugar, aplicação adaptada do modelo de Lilliker (2009) acerca das *funções* desempenhadas pelos *websites* dos candidatos em sua relação com o eleitorado, visando a mensuração das variáveis acima mencionadas. Entretanto, por questões de espaço não faremos a exposição dessa dimensão de nossa análise aqui; *iii*) e, por fim, análise qualitativa dos *websites*, a fim de verificar o tipo de conteúdo substantivo que é veiculado por cada *websites* no período da campanha eleitoral.

Nos próximos itens procederemos à análise das duas primeiras destas formas de manifestação das mensagens políticas, na medida em que não há espaço hábil para a concretização das demais dimensões.

Análise dos dados: a *forma* e o *conteúdo* dos *websites* dos candidatos a vereador no Brasil Meridional (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre).

No que se refere à forma e ao conteúdo dos sites dos candidatos, definimos a seguinte tipologia que aplicamos à análise dos sites:

a) quanto à *forma* ou à *característica predominante* do *website* parlamentar, utilizamos uma tipologia com quatro tipos básicos de *websites*: *i*) “*outdoor* virtual personalizado” (*i.e.* quando o *site* do candidato é focado predominantemente na personalidade e nas realizações pessoais do candidato, assim com na “conexão eleitoral” por ele estabelecida com o eleitor potencial); *ii*) “*outdoor* virtual partidarizado” (mesmo tipo que o anterior, mas com maior ênfase nas políticas e no rótulo partidário); *iii*) ênfase nas atividades parlamentares (caso em que as ferramentas da *web* são usadas predominantemente para divulgar as atividades parlamentares do candidato); *iv*) comunicação e interação (ocorre quando os *websites* dos políticos apresentam mais recursos para se comunicar e interagir com o eleitor, tais como *newsletter*, boletins informativos, vídeos e

outros recursos de comunicação); (v) por fim, “Candidatos Web 2.0”, que são aqueles que usam *websites* nos quais estão presentes ferramentas de interação mais avançadas e que permitem uma maior participação dos cidadãos no processo deliberativo referente à ação política das lideranças e maior acesso à informação mediante plataformas multimídia, tais como redes sociais, plataformas interativas etc.;

b) no tocante ao *conteúdo* dos *websites*, definimos os seguintes tipos básicos: (i) ênfase na capacidade do político de transferir recursos ou executar serviços e obras para uma determinada localidade ou determinado grupo específico; (ii) ênfase em políticas de governo e em propostas gerais do partido ou na atividade parlamentar; (iii) ênfase em vínculos com movimentos e setores organizados, tais como: empresários; movimentos sociais, sindicatos, movimentos estudantis, categorias profissionais etc.; (iv) ênfase em maior politização e densidade programática com problematização de aspectos ideológicos-programáticos mais gerais e substantivos debatidos pela coletividade de referência do líder político.

As frequências foram obtidas da seguinte forma: dois membros da equipe de nosso grupo de pesquisa classificavam os *websites* mediante uma inspeção visual abrangente. Em caso de divergência, o coordenador da pesquisa desempata a escolha. Quanto à forma dos *websites*, os principais dados que coletamos, os principais dados que coletamos¹¹ encontram-se expostos abaixo:

Tabela 4. Forma do website x município (eleições de outubro de 2008)

	Curitiba		Florianópolis		Porto Alegre		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Outdoor personalizado	104	64,2%	35	62,5%	32	51,6%	171	61,1%
Outdoor partidariado	35	21,6%	6	10,7%	7	11,3%	48	17,1%
Comunicação e informação	7	4,3%	11	19,6%	9	14,5%	27	9,6%
Web 2.0 e interação	16	9,9%	4	7,1%	14	22,6%	34	12,1%
Total	162	100,0%	56	100,0%	62	100,0%	280	100,0%

Fonte: Os autores.

A tabela acima nos permite apresentar uma primeira evidência do predomínio de práticas clientelistas nos *websites* dos candidatos e políticos analisados. Com efeito, do total de 280 *websites* examinados, 171 (61,1%) apresentaram características predominantes de “*outdoor* personalizado”, sendo que os maiores e menores percentuais foram detectados respectivamente em Curitiba (64,2%) e Porto Alegre (51,6%). Esses dados de certa forma corroboram também a percepção corrente de Porto Alegre como sendo uma capital mais politizada onde os partidos de esquerda e direita são mais institucionalizados.

No tocante às relações entre forma do *website* e legenda partidária, os dados encontram-se expostos na tabela a seguir:

Tabela 5. Forma do website x partido (eleições de outubro de 2008)

	Outdoor virtual personalizado		Outdoor virtual partidarizado		Gabinete virtual		Comunicação e interação		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PR	4	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	100,0
PTB	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0
PPD	32	94,1	1	2,9	1	2,9	0	0,0	34	100,0
DEM	15	83,3	1	5,6	2	11,1	0	0,0	18	100,0
PP	15	78,9	0	0,0	1	5,3	3	15,8	19	100,0
PMDB	17	77,3	3	13,6	1	4,5	1	4,5	22	100,0
PSB	10	71,4	0	0,0	2	14,3	2	14,3	14	100,0
PSDB	25	71,4	0	0,0	4	11,4	6	17,1	35	100,0
PPS	16	64,0	5	20,0	2	8,0	2	8,0	25	100,0
PDT	6	54,5	2	18,2	1	9,1	2	18,2	11	100,0
PPE	10	43,5	4	17,4	5	21,7	4	17,4	23	100,0
PV	6	37,5	4	25,0	1	6,3	5	31,3	16	100,0
PT	9	17,0	28	52,8	7	13,2	9	17,0	53	100,0
Total	171	61,1	48	17,1	27	9,6	34	12,1	280	100,0

Fonte: Os autores.

Como podemos observar, as características predominantes dos *websites* encontram-se distribuídas de forma bastante desigual pelos diferentes partidos políticos. Assim, partidos como DEM, PMDB, PP, ppd (pequenos partidos de direita), PR e PTB apresentam todos um alto percentual de *websites* do tipo “*outdoor* pessoal”. Em seguida, temos um segundo grupo integrado por PDT, PPS, PSB, PSDB, onde há um predomínio de *website* do tipo “*outdoor* personalizado”, mas em proporção menor do que a existente no grupo anterior. E, por fim, um terceiro grupo de partidos onde o percentual de *website* com esta característica predominante é inferior em relação aos demais, tais como os ppe (pequenos partidos de esquerda), PT e PV, agremiações que por esse motivo fazem uso dos *websites* centrados menos na personalidade dos candidatos e mais nas legendas das agremiações.

Destaque-se a esse respeito o PV, que podemos definir como o partido com maior frequência de candidatos “Comunicação e Participação¹²”, com *sites* onde estão presentes maiores recursos para interação e comunicação com o cidadão-internauta.

Já no que se refere à relação entre forma do *website* e resultado eleitoral, ele é indicado pela tabela abaixo:

Tabela 6. Forma do website x taxa de eleição (eleições de outubro de 2008)

	TSE				Total	
	Eleito		Não eleito			
	N	%	N	%	N	%
Outdoor personalizado	24	60,0%	147	61,3%	171	61,1%
Outdoor partidarizado	3	7,5%	45	18,8%	48	17,1%
Atividades parlamentares	3	7,5%	24	10,0%	27	9,6%
Comunicação e interação	10	25,0%	24	10,0%	34	12,1%
Total	40	100,0%	240	100,0%	280	100,0%

Fonte: Os autores.

Verificamos pelos dados que não parece haver associação relevante entre a forma ou característica dominante do *website* e o grau de sucesso eleitoral dos candidatos a cargo eletivo. Assim, o percentual de eleitos e não eleitos que utilizaram *websites* do tipo “*outdoor* virtual” é quase o mesmo, levando-nos a concluir portanto que a forma do *websites* não está fortemente associada ao grau de sucesso nas urnas. Destaque-se também o elevado percentual de eleitos que utilizaram predominantemente *websites* do tipo “comunicação e informação”¹³, com recursos de comunicação mais sofisticados, demonstrando haver um significativo espaço de atuação para candidatos mais preocupados em utilizar ferramentas mais modernas de interação propiciadas pela rede.

No tocante ao *conteúdo* das políticas divulgadas pelos *websites*, os dados estão sintetizados nas tabelas abaixo:

Tabela 7. Conteúdo do *website* x cidade (eleições de outubro de 2008)

	Curitiba		Florianópolis		Porto Alegre		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Transferência de recursos	84	51,9%	29	51,8%	29	46,8%	142	50,7%
Partido e atividade parlamentar	59	36,4%	23	41,1%	18	29,0%	100	35,7%
Vínculos com grupos	15	9,3%	4	7,1%	14	22,6%	33	11,8%
Densidade programática	4	2,5%	0	0%	1	1,6%	5	1,8%
Total	162	100,0%	56	100,0%	62	100,0%	280	100,0%

Fonte: Os autores.

A Tabela 7 mostra-nos que em todas as cidades pesquisadas é predominante a ênfase na capacidade do candidato de transferirem recursos para determinada base ou região eleitoral, embora esse percentual seja menos intenso do que o verificado no uso de *website* personalizado. Destaca-se uma vez mais o caso de Porto Alegre, com forte percentual de candidatos enfatizando predominantemente o rótulo partidário e a atividade parlamentar (29,0%), assim como o vínculo com grupos e segmentos sociais mais organizados (22,6%).

No tocante aos partidos políticos mais relevantes, os percentuais estão expressos nas tabelas seguintes.

Tabela 8. Conteúdo do website x partido (eleições de outubro de 2008)

	Transferência Concentrada de Recursos		Propostas do partido e parlamento		Vinculos com grupos e setores organizados		Densidade programática e apelo simbólico		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PTB	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0
DEM	15	83,3	3	16,7	0	0,0	0	0,0	18	100,0
PR	3	75,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0	4	100,0
PSB	10	71,4	2	14,3	2	14,3	0	0,0	14	100,0
PSDB	25	71,4	6	17,1	4	11,4	0	0,0	35	100,0
PPD	24	70,6	9	26,5	1	2,9	0	0,0	34	100,0
PP	13	68,4	4	21,1	2	10,5	0	0,0	19	100,0
PPS	14	56,0	9	36,0	2	8,0	0	0,0	25	100,0
PDT	5	45,5	4	36,4	1	9,1	1	9,1	11	100,0
PMDB	9	40,9	12	54,5	0	0,0	1	4,5	22	100,0
PV	5	31,3	6	37,5	4	25,0	1	6,3	16	100,0
PPE	5	21,7	11	47,8	6	25,4	1	5,0	23	100,0
PT	8	15,1	33	62,3	10	18,9	3	3,8	53	100,0
Total	142	50,7	100	35,7	33	11,8	5	1,8	280	100,0

Fonte: Os autores.

Assim como no caso da *forma* dos *websites*, verifica-se uma acentuada distribuição desigual entre as várias legendas partidárias. Assim, partidos de direita tais como DEM (83,3%), ppd (70,6%), PR e PTB (100%) apresentam um percentual amplamente predominante de candidatos que enfatizam em suas campanhas seus atributos de transferir recursos ou executar obras para uma localidade específica, padrão que consideramos mais próximo de atividades de cunho clientelista a assistencialista. Segue-se um segundo grupo formado por legendas tais como PSB, PPS, PP, PSD, que também apresentam tais características de forma predominante, porém menos intensa do que os candidatos dos partidos anteriormente citados, com perfil acentuadamente clientelistas. Por fim, podemos observar um quarto grupo, formado por partidos tais como PDT, PMDB, PT e PV, nos quais a ênfase em políticas de menor impacto alocativo é menos intensa, em detrimento de outras tais como a ênfase nas políticas patrocinadas pela legenda partidária e a atividade parlamentar.

Assim, podemos afirmar que as diferentes legendas partidárias são muito distintas entre si no tocante ao conteúdo substantivo das mensagens veiculadas nos respectivos *websites*.

A relação entre o conteúdo enfatizado nos *websites* dos candidatos e a taxa de eleição pode ser visualizada na tabela abaixo.

Tabela 9. Conteúdo do website x taxa de eleição (eleições de outubro de 2008)

	Eleito		Não eleito		Total	
	N	%	N	%	N	%
1	26	65,0%	116	48,3%	142	50,7%
2	6	15,0%	94	39,2%	100	35,7%
3	8	20,0%	25	10,4%	33	11,8%
4	0	0%	5	2,1%	5	1,8%
Total	40	100,0%	240	100,0%	280	100,0%

Fonte: Os autores.

Podemos observar que há uma forte associação entre a taxa de eleição dos vereadores e um conteúdo mais orientado para a defesa de políticas particularistas (*pork barrel*). Assim, uma importante conclusão do trabalho é que, embora a *forma* da campanha eleitoral organizada através do *websites* não esteja associada à possibilidade de eleição do político, seu *conteúdo* (ou seja, a ênfase das políticas de transferência de recurso para localidades e clientelas específicas), que por sua vez expressa determinadas estratégias de campanha, pode estar associado com maior probabilidade a estratégias bem sucedidas de eleição.

O cruzamento das informações sobre a *forma* e o *conteúdo* dos *websites* permite-nos sistematizar evidências a partir das quais podemos partir para uma análise e exemplificação qualitativa dos principais tipos de *websites* verificados durante a pesquisa e confirmar ou refutar nossa hipótese central acerca dos *websites* dos candidatos servirem predominantemente como veículos de práticas clientelistas:

Tabela 10. Forma x conteúdo dos *websites* (eleições de outubro de 2008)

	Outdoor virtual personalizado		Outdoor virtual partidarizado		Gabinete virtual		Comunicação e interação		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Transferência	131	46,8	5	1,8	0	0,0	6	2,1	142	50,7
Concentrada de Recursos										
Propostas parlamentares	35	12,5	41	14,6	19	6,8	5	1,8	100	35,7
Vínculos com grupos e setores organizados	5	1,8	2	0,7	8	2,9	18	6,4	33	11,8
Densidade programática e apelo simbólico	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	1,8	5	1,8
Total	171	61,1	48	17,1	27	9,6	34	12,1	280	100,0

Fonte: Os autores.

Podemos observar pelos dados que, em vez de servir predominantemente como instrumento de ampliação das possibilidades de “participação” dos cidadãos comuns ou de “interação” do político com seu representante, a internet serviu predominantemente, nas últimas eleições municipais, para veicular práticas mais tradicionais de política, que reforçam os vínculos personalistas e clientelistas estabelecidos entre eleitor e representante.

Conclusões

Para dar maior clareza e sistematicidade aos resultados de nossa investigação, afastando-nos assim do estilo excessivamente especulativo e abstrato comum de ser encontrado na literatura sobre “internet, democracia e política”, podemos enunciar de maneira sistemática alguns dos principais resultados provisórios de nossa investigação e enumerar alguns pontos insuficientemente tra-

tados que apontam para uma futura agenda de pesquisa mais aprofundada sobre a matéria:

- Ao contrário da expectativa que poderia ser gerada pela leitura da literatura sobre “internet e política” de viés excessivamente participacionista ou “deliberacionista”, ainda é bastante escasso o uso da *web* pelos candidatos a vereador nas três cidades mencionadas, mesmo se avaliado pelos tacanhos parâmetros de possibilitar uma democracia representativa mais transparente e institucionalizada;
- Com efeito, excetuando o PT, o minúsculo PRB e o PCdoB, o uso da *web* pelos partidos políticos nas eleições proporcionais no último pleito ainda é bastante escasso. Apenas 360 dos 1 493 candidatos ao cargo de vereador utilizaram *websites* de campanha durante o pleito, em contraste com as eleições majoritárias onde a quase totalidade dos candidatos a prefeito recorreu ao uso de *websites*;
- Esse uso de *websites* era desigualmente distribuído por partidos políticos: partidos de esquerda (PT e PCdoB) e de centro (PSDB e PPS) usaram mais *website* do que partidos de direita (DEM e PTB);
- A maior parcela dos *websites* não foi usada como mecanismo de interação, participação ou para criar vias de deliberação com o cidadão-internauta, mas sim foram utilizados como “*outdoors* virtuais” dos candidatos a fim de exibir mecanismos “top down” de divulgação de propostas de candidatos;
- Quanto ao seu conteúdo, a maioria dos *websites* foi utilizada como mecanismo de divulgação e difusão de políticas mais localizadas e voltadas para a transferência de recursos e execução de obras e serviços em comunidades locais, numa prática que, somada à ostentação da personalidade individual do candidato nos sites, podemos qualificar como “clientelista”. Entretanto, não devemos inferir daí que o tipo de *websites* “clientelista” (*outdoor* virtual personalizado com ênfase em políticas locais) tenha sido o tipo dominante entre todos os partidos. Como vimos, tais tipos de *websites* estavam desigualmente distribuídos pelas diferentes legendas partidárias;
- Por fim, podemos verificar que os candidatos que investiram na divulgação de políticas locais e voltadas para determinados bairros e localidades tiveram uma maior taxa de eleição, em detrimento dos candidatos que investiram na “politização” excessiva da campanha e na defesa de políticas programaticamente mais consistentes e de maior impacto alocativo.

Como problemas não resolvidos e uma agenda de pesquisa que deriva da análise efetuada anteriormente, podemos destacar:

- A necessidade de refinar e tornar mais objetivos os critérios para análise de conteúdo dos *websites*, a fim de agregar novos elementos à análise de conteúdo além dos empregados acima;
- A necessidade de incorporar outras variáveis além da filiação partidária e taxa de eleição, a fim de verificar se o uso diferenciado dos tipos de *websites* pelos diferentes candidatos relaciona-se com outras variáveis tais como escolaridade, gastos de campanha, patrimônio e estrato social;
- A necessidade de elaborar testes estatísticos mais sofisticados e modelos causais mais precisos a fim de verificar os determinantes do uso diferencial dos *websites* por subgrupos de candidatos;
- Por fim, devemos destacar a necessidade de aplicar mecanismos mais sofis-

ticados de análise qualitativa de conteúdo de *websites* a fim de relacionar as mensagens substantivas difundidas por esse veículo com outras dimensões da atividade e do comportamento políticos dos atores observados.

São esses alguns dos principais problemas de pesquisa que, a nosso ver, derivam da análise efetuada acima bem como da ampla massa de informações que coletamos e armazenamos durante nossa investigação.

Notas

1. Esse artigo expõe resultados preliminares de uma pesquisa em andamento e deve muito a Darren G. Lilleker, cujas contribuições foram de fundamental importância para a elaboração da metodologia apresentada neste estudo. Todos os dados citados foram produzidos pela equipe de pesquisa do Grupo de Pesquisa Instituições, Comportamento Político e Novas Tecnologias (Geist), do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná (Deciso-UFPR).
2. Estes dados foram obtidos nos *websites* dos partidos políticos, nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e, principalmente, através da pesquisa direta usando mecanismos de buscas pelos pesquisadores do grupo de pesquisa. Não utilizamos os dados do Comitê Gestor da Internet pois verificamos ao longo da investigação que, embora muitos candidatos tivessem registrados domínios terminados em .can nesses órgãos, esses domínios não foram colocados no ar ao longo da campanha eleitoral.
3. Devemos observar também algumas características específicas das eleições de vereador em relação às demais, tais como o maior grau de “territorialização” e a maior importância das redes pessoais, que possibilitam o lançamento de um grande número de candidatos “laranjas”, sem muita competitividade eleitoral, que muitas vezes desempenham na prática o papel de cabos eleitorais para os candidatos a prefeito. Isso muitas vezes é responsável pelo superdimensionamento do número e do papel de candidatos pouco competitivos, inflacionando o número de postulantes formais (sem reais chances de eleição e muitas vezes sem efetivamente realizar campanhas eleitorais) ao posto. Cf. a respeito o estudo de Francisco Brandão e Carlos Marcos Batista (BRANDÃO & BATISTA, 2007).
4. Segundo os dados do estudo de Brandão e Batista (2007), o uso da internet tem crescido regularmente nas eleições brasileiras, mesmo antes dos impactos do “efeito Obama”, quando os potenciais mobilizadores da internet tornaram-se mais ou menos evidentes para todos os observadores políticos: embora não incluam os vereadores em seu levantamento, os autores detectam os seguintes percentuais de candidatos “digitalmente incluídos” e com *websites* registrados no Comitê Gestor da Internet no Brasil nas eleições brasileiras anteriores ao pleito municipal de outubro de 2008: presidente da república (62,5% dos candidatos); governador de estado 43,0%; senadores (28,8%); deputado federal (12,1%), sendo que estas duas últimas categorias registram um percentual já inferior ao observado acima nas eleições para vereador, indicando a acelerada progressão no uso da internet de eleição para eleição.
5. Por questões de economia de exposição, não faremos um balanço da ampla literatura existente sobre “internet e eleições” no exterior e no Brasil. Como demonstram inventários mais recentes, as análises sobre o assunto no estrangeiro seguiu sucessivas “ondas”, conforme o tipo de emprego da tecnologia e os potenciais mobilizadores das mesmas (GOMES & AGGIO, 2009). No tocante ao Brasil, pelo menos no campo da Ciência Política, os estudos ainda são embrionários, destacando-se os trabalhos de Brandão e Baptista (2007) anteriormente mencionados; o monitoramento efetuado Rodrigo Fernandez a partir da aplicação do modelo de Ward e Gibson nos pleitos majoritários brasileiros (FERNANDEZ, 2005), e a breve tentativa de elaborar um perfil dos usuários e não usuários no pleito de outubro de 2006 empreendida por Braga, Cruz e França (2006).

6. Para simplificar a exposição – e dado que nosso objetivo central nesse texto é propor uma metodologia de análise da forma e do conteúdo dos websites que permita verificar a presença de tal fenômeno na Web – abordaremos conjuntamente fenômenos políticos correlatos tais como “clientelismo”, “personalismo” e “assistencialismo”, sem adentrar em detalhe nas distinções entre estes três conceitos.
7. Para algumas tentativas mais recentes de balanço do tema, cf. os textos fundamentais de Carvalho (1997), Kuschmir (2005) e Veloso (2006).
8. Avelino estabelece uma distinção entre o “clientelismo antigo”, baseando em vínculos de natureza pré-moderna e o “clientelismo moderno”, compatível com a lógica das poliarquias. Farias estabelece uma distinção entre “clientelismo privado” e o “clientelismo estatal” emergente a partir do declínio dos pequenos líderes locais. Segundo Avelino: “A política clientelista “moderna” é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais “instrumentais”. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o *broker*. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos” (AVELINO FILHO, 1994, p. 227).
9. Sublinhe-se novamente que, definido dessa forma, longe de ser uma reminiscência ou herança de “sociedades pré-modernas”, o clientelismo pode ser considerado um fenômeno amplamente difundido inclusive em sociedades capitalistas avançadas, especialmente naquelas regiões ou segmentos do eleitorado onde, por motivos diversos, o grau de consciência cívica dos indivíduos não se orienta no sentido de eleger lideranças mobilizadas em torno de plataformas programáticas e programas de governo ou de exercício do cargo mais abrangentes e/ou de maior apelo simbólico e impacto alocativo.
10. Norton (2007), por exemplo, identifica quatro modelos de representação política em seu estudo da internet pelos MPs no Parlamento britânico: (i) o modelo tradicional, que se caracteriza por rejeitar o uso das NTICs como um meio de reforçar os modos ou relações de representação. Esse modelo pode ser testado através do número de parlamentares com *e-mails* e *websites*. Embora o uso dessas ferramentas esteja generalizado entre os parlamentares, não são todos os que as utilizam. Isso pode ser consequência da falta de conhecimento sobre a tecnologia, falta de funcionários especializados ou por desinteresse pessoal. Deve-se mencionar ainda que aqueles que utilizam *e-mail* e *website* não são plenamente conscientes dos potenciais da internet. Nesse modelo, os cidadãos são vistos como excluídos, já que não têm formas de contato; (ii) o modelo partidário, que se caracteriza por enfatizar a posição dominante do partido e que pode ser observado principalmente através do uso que os deputados fazem de seus *websites*. Nesse modelo, a internet é usada para assegurar que as mensagens do partido sejam transmitidas eletronicamente. A comunicação entre os parlamentares e os cidadãos espelha a comunicação tradicional, na qual se reforça a posição do partido ou esta não é desafiada e os cidadãos são essencialmente passivos, sendo recipientes de material disponibilizado pela internet. A comunicação é primária, embora não exclusivamente de uma só via (mono-direcional); (iii) o modelo representativo caracteriza-se pelo emprego da internet como uma ferramenta de disseminação das posturas dos parlamentares sobre diversos temas dos parlamentares, possibilitando a estes atuarem como entidades independentes ou menos dependentes do partido. O modelo representativo pode ser testado principalmente através do uso que os deputados fazem de seus *websites*. A internet não é empregada para reforçar os meios de comunicação existentes, mas sim para criar novos desafios que possibilitarão ao parlamentar ignorar o partido. Nesse modelo, os cidadãos são vistos essencialmente como reativos % tendo alguns engajamentos com os parlamentares; (iv) por fim, podemos detectar o “modelo de tribuna” (delegativo) que enfatiza o uso

das NTICs para recolher as posturas dos eleitores de uma maneira que os modos de comunicação tradicionais não permitem. Nesse modelo, a internet oferece a oportunidade de estruturar formas de interação mais diretas entre os parlamentares e os eleitores. Em tal ambiente interativo, os parlamentares tem a facilidade de responder e explicar suas ações e comentários e o papel dos cidadãos é visto com sendo ativo. Cf. a respeito Norton (2007) e Nicolás (2009, p. 43 e segs.).

11. Do total de 360 candidatos que efetivamente usaram websites durante a campanha eleitoral, e não apenas registraram o domínio .can no registro.com, conseguimos concluir a análise de conteúdo de 280 deles que constituem a amostra para a análise deste artigo.
12. Em nossa pesquisa não encontramos nenhum website que pudesse ser considerado “Web 2.0”, com recursos mais avançados de interação com o eleitor e que funcionasse como uma plataforma de constituição das redes sociais e de ampliação da participação política.
13. Em nossa pesquisa com os candidatos a vereador em outubro de 2008, ao contrário do que ocorreu com a pesquisa feita nos websites dos candidatos a prefeito das capitais e principais cidades brasileiras, não encontramos nenhum candidato que pudesse ser considerado “web 2.0”, com recursos mais avançados de interação com o eleitor e usasse seu website como uma plataforma de constituição de redes sociais e de mobilização dos cidadãos a partir da possibilidade de postagem de conteúdos produzidos pelos militantes. Na realidade, os espaços para a manifestação de “falas cidadãos” nos websites dos candidatos às eleições de 2008, tanto às prefeituras como a vereador foram bastante reduzidos. A respeito do conceito de falas cidadãos, cf. a sugestiva análise de Gersende Blanchard sobre os partidos políticos franceses (BLANCHARD, 2006).

Referências

- AVELINO FILHO, G. 1994. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 225-240.
- BLANCHARD, G. 2006. O uso da internet a serviço da comunicação do partido. *Líbero*, São Paulo, n. 18, p. 9-17, dez.
- BRAGA, S.; CRUZ, L. C. & FRANÇA, A. S. T. 2007. *Como os políticos brasileiros estão usando a internet para se comunicar e interagir com o eleitor?* Um estudo sobre o uso da internet pelos candidatos às eleições de outubro de 2006 na região Sul do Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 10, p. 219-242, abr.
- BRAGA, S. & NICOLAS, M. A. 2009. *The Parliament and the Internet: Sociopolitical Profile and Use of the Internet by the Parliamentary Elites of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela and Chile*. Trabalho apresentado no XXI IPSA World Congress of Political Science, realizado em Santiago. Digit.
- BRANDÃO, F. & BATISTA, C. M. 2007. *Palanques virtuais: o uso de sites, e-mails e comunidades eletrônicas nas eleições de 2006*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP, realizado em Campinas de 29 de julho a 1º de agosto. Digit.
- CARVALHO, J. M. 1997. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2.
- DINIZ, E. 1982. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FARIAS, F. P. 2000. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 15, p. 49-66, nov.
- FERNANDEZ, R. G. 2005. *Campanhas eleitorais brasileiras na internet*. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas.
- GOMES, W. & AGGIO, C. 2009. *Campanhas online: o percurso de formação de questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009*.

- Trabalho apresentado no I Congresso de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, realizado em Curitiba. Digit.
- KUSCHNIR, K. 2005. *Political Clientelism in Contemporary Democracy: The Case of Brasil in Comparative and Interdisciplinary Perspective*. Comunicação oral apresentada no Centre for Brazilian Studies at the University of Oxford, realizada em Oxford em 18 de fevereiro.
- LILLEKER, D. G. & JACKSON, N. A. 2007. *Interacting and Representing: Can Web 2.0 Enhance the Roles of an MP? The Journal of Legislative Studies*, Oxford, v. 13, n. 3, p. 354-369, Sep.
- NICOLÁS, M. A. 2009. *Internet e política: graus de representação política e uso da internet pelas elites*. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná.
- NICOLAU, J. M. 2002. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236.
- NORTON, P. 2007. Four Models of Political Representation: British MPs and the Use of ICT. *The Journal of Legislative Studies*, Oxford, v. 13, n. 3, p. 354-369, Sep.
- NUNES, E. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- OLIVEIRA, C.; TORRES, L. D. & NASCIMENTO, T. P. 2008. *Clientelismo, campanhas e facções nas eleições para prefeito no interior baiano nos tempos da internet*. Trabalho apresentado no 32º Encontro Nacional da Anpocs, realizado em Caxambu (MG) de 27 a 31 de outubro. Digit.
- SANTOS, F. *Teoria das decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- VELOSO, G. R. 2006. *Clientelismo: uma instituição brasileira*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília.

Partidos e eleições no Mato Grosso do Sul

Tiago Alexandre Leme Barbosa e Marcos Antonio da Silva

Resumo

O presente estudo busca compreender o desempenho eleitoral dos partidos políticos no estado de Mato Grosso do Sul, a partir da primeira eleição do estado, em 1978, até as eleições de 2010. Para tanto, foram consultados os dados eleitorais produzidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE-MS) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Percebemos que o sistema partidário do estado foi estruturado nos seus primeiros anos em torno de dois partidos, PDS e PMDB. O destaque aqui é a superioridade do partido governista sobre o partido da oposição. Assim como no restante do país, ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, a competição eleitoral induziu uma lógica multipartidária, com a predominância de partidos de centro (PMDB e PSDB), centro-direita (PTB) e direita (PFL). A centro-esquerda (PDT, PT, PPS) só viria a ganhar destaque a partir da década de 2000, o que pode ser explicado pela conquista do Governo do Estado, em 1998, e da Presidência da República, em 2002. Com a pesquisa percebemos que os governadores e a Presidência da República influenciam nos resultados eleitorais para os pleitos municipais, o que não é um fenômeno circunscrito ao estado do Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: partidos políticos; desempenho eleitoral; sistema partidário; Mato Grosso do Sul; relativa estabilidade.

Abstract

The present study aims to understand the electoral performance of political parties in the state of Mato Grosso do Sul, from the first state election, 1978, until the last elections in 2010. Thus, we consulted the electoral data produced by the Regional Electoral Court of Mato Grosso do Sul (MS-TRE) and the Superior Electoral Court (TSE). Through research, we realized that the state party system was structured in its early years around two parties, PDS and PMDB. The highlight here is the superiority of the ruling on the opposition party. As in the rest of the country, in the late 1980s and early 1990s, electoral competition began to break up and move towards multi-party logic, with the predominance of center parties (PMDB and PSDB), center-right (PTB) and right (PFL). The center-left (PDT, PT, PPS) would only gain prominence from the 2000s, which can be explained by the conquest of the State Government in 1998, and the Presidency in 2002. With the research we realized that have a influence from

Sobre os autores:

Tiago Alexandre Leme Barbosa (tiagoalexandrel@gmail.com) é Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Marcos Antonio da Silva é Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

governors and presidency, in the election results for the municipal elections, which is not a phenomenon limited to the state.

Keywords: political parties; electoral performance; the party system; Mato Grosso do Sul; relative stability.

Artigo recebido em 19 de março de 2012; aceito para publicação em 10 de maio de 2012.

Introdução

Neste artigo, busca-se analisar o desempenho eleitoral dos partidos políticos no Estado do Mato Grosso do Sul, no período que compreende a sua formação (1977) até o último pleito de 2010. Para tanto, foram consultados os dados eleitorais produzidos pelo Tribunal Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE-MS) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A pesquisa buscou combinar as metodologias qualitativas e quantitativas.

Na primeira década de 1980, a lógica da competição eleitoral é marcada pelo formato bipartidário contando com o partido governista Arena (depois PDS) MDB (depois PMDB). O interessante dos primeiros resultados eleitorais é a predominância do partido governista sobre a oposição consentida.

Já no final da década de 1980 e início de 1990, novos partidos entram em cena e seguindo aquilo que acontecia no restante da federação, o sistema partidário do estado começa a fragmentar-se e a caminhar para a lógica multipartidária, mas com a predominância do PMDB, PTB e PFL.

Na década de 1990, a competição segue a lógica multipartidária, e nesse mesmo período fica evidente a influência que a conquista da Presidência da República tem no desempenho eleitoral do partido do presidente. Além disso, percebe-se também nesse período o peso que os governadores têm sobre os resultados eleitorais.

Por último, terminamos a análise na década de 2000, onde se destaca a maior conquista de cadeiras por parte dos partidos com orientações de centro e centro-esquerda, como o PDT, PT e PPS.

O artigo foi estruturando tendo na primeira parte uma apresentação teórica dos conceitos que nortearam a análise. Nesse momento são apresentados os conceitos de partido político, sistema partidário e relativa estabilidade. A seguir, apresenta-se brevemente as elites políticas e agrárias do estado.

Por último, a análise dos dados eleitorais das eleições e o desempenho eleitoral do estado são apresentados e analisados. A divisão dos dados seguiu a lógica, resultados municipais e dos governadores e depois a representação para o Congresso Nacional e Assembléia Legislativa.

Os partidos políticos

O primeiro conceito que norteou a pesquisa foi a concepção de partido político. Como se sabe, a discussão é antiga e consagrada da literatura política clássica e contemporânea.

Não se buscou analisar os partidos políticos do seu ponto de vista organizacional, por isso a abordagem clássica de Duverger (1980) sobre a ori-

gem e formação dos partidos de quadro e massa, não foi utilizada.

Por tratar-se de uma análise que busca entender o desempenho eleitoral dos partidos, utilizamos a abordagem formulada por Sartori, resumida da seguinte forma: “Um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos” (SARTORI, 1982, p. 85).

A concepção do autor, como ele mesmo o reconhece, é minimalista, mas mesmo assim cumpre com a função de separar os partidos políticos das outras organizações políticas como Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos etc.

A dimensão apontada por Sartori (*idem*) é depois explorada por Mair (1994). Este destaca o papel dos partidos políticos nas eleições e aponta que as agremiações atuam em três esferas, sendo elas: “party in the public office”, “party on the ground” e “party in the central office”.

O último ponto sobre os partidos políticos diz respeito às suas localizações no espectro ideológico. Utilizaremos na análise a classificação utilizada por, Meneguello (1998), Mainwaring (2000), Fleicher (2007), entre outros.

Sistema partidário

A noção de sistema partidário onde existe um maior consenso foi formulada por Giovanni Sartori. Seu famoso livro, *Partidos políticos e sistema partidários* (SARTORI, 1982), colocou “ordem no labirinto partidário”. Conforme o Cientista Político, são sete as formas possíveis de sistema partidário: “1. Partido Único, 2. Partido Hegemônico, 3. Partido Predominante, 4. Dois Partidos, 5. Pluralismo limitado, 6. Pluralismo extremado, 7. Atomizada” (*idem*, p. 150). Essa tipologia foi formulada levando em consideração duas variáveis: o número de partidos e a ideologia.

Das várias tipologias formuladas pelo autor, o caso brasileiro encaixa-se no pluralismo moderado por ser: “(i) uma distância ideológica relativamente pequena entre seus partidos relevantes” (*ibidem*), é um consenso a idéia de que os partidos caminham para o centro do espectro ideológico, e assim diminuem-se as diferenças ideológicas. Sobre “(ii) uma configuração de coalizão bipolar”, os pleitos presidenciais no Brasil são hoje polarizados pelo PT e PSDB. Já a “(iii) competição centrípeta” representa a tendência a posturas de centro, o que reflete no melhor desempenho dos partidos que estão no centro do espectro ideológico, como por exemplo, o PMDB. Como Lamounier e Meneguello destacavam, “existe um centro poderoso, em princípio apto para evitar uma polarização como a que ocorreu após a Revolução de 1930 entre comunistas e integralistas” (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986, p. 86).

Sem querer esgotar aqui a contribuição de Sartori, é importante destacar que a sua obra sofreu algumas críticas de outros autores, principalmente de Scott Mainwaring. Para ele, a noção sartoriana, peca ao pensar os sistemas partidários em termos de institucionalizados ou não. Dessa forma, Mainwaring (2001), propõe a noção de institucionalização, pois assim se passaria a pensar a formação dos sistemas partidários como um processo contínuo.

Para o autor, a institucionalização gira em torno de quatro pontos, sendo eles: “1) mais estabilidade na competição eleitoral; 2) partidos mais enraizados na sociedade; 3) legitimidade dos partidos políticos perante os atores sociais; 4)

organizações partidárias independentes de líderes” (MAINWARING & TORCAL, 2005, p. 254-245).

A discussão em torno da institucionalização do sistema partidário do Estado não será utilizada no presente trabalho. O que utilizaremos será o conceito de “relativa estabilidade” formulado por Melo (2006).

Conforme o autor, a idéia de relativa estabilidade diz respeito aos resultados eleitorais do país após a abertura democrática. Melo (*idem*), aponta que PTB, PMDB, PT, PDT, PFL, PSDB e PP, conquistaram mais de 80% das cadeiras disputadas nos pleitos posteriores a 1985, o que significa que mesmo que se argumente que o sistema partidário brasileiro seja “fluído”, ele mantém-se estável.

O Mato Grosso do Sul: Elites políticas e agrárias

Por ser objetivo do trabalho analisar o desempenho eleitoral dos partidos políticos no estado de Mato Grosso do Sul, destacamos aqui alguns fatos que auxiliam na compreensão das primeiras décadas de competição eleitoral. Faremos assim uma breve apresentação de algumas lideranças políticas e de alguns membros da elite agrária e suas relações com as eleições no estado.

A primeira constatação é que o Mato Grosso do Sul é marcado pela forte presença de figuras históricas do antigo Mato Grosso, como por exemplo, Pedro Pedrossian e Wilson Barbosa Martins. Conforme Menegat (2009, p. 44): “Durante algumas décadas a sociedade sul-mato-grossense assistiu a um casamento bem-arranjado, uma espécie de dobradinha entre as grandes oligarquias, que controlavam não só as extensas áreas destinadas à criação de gado, mas também o poder político no estado. Na década de 1980, estabeleceu-se uma disputa entre Pedro Pedrossian (PTB), que contara com o prestígio de Filinto Müller (PSD), que o apoiara quando de sua eleição como governador de Mato Grosso em 1965, e Wilson Barbosa Martins (PMDB), correligionário de Fernando Corrêa da Costa (UDN). Segundo Bittar (1997), na história de Mato Grosso, mais especificamente no período de 1946 a 1964, os grandes chefes políticos do estado eram Filinto Müller e Fernando Corrêa da Costa” (MENEGAT, 2009, p. 44).

A colação da autora é importante por se destacar que o Mato Grosso do Sul nasce com a presença de antigos líderes do Mato Grosso. Destacamos aqui dois grupos fundamentais para a dinâmica eleitoral e mesmo para a produção do estado. O primeiro, a elite rural, não só é uma parte da formação do estado, como também foi marcante para as eleições, seja concorrendo a cargos públicos por meio de eleições, seja ocupando cargos nos governos estaduais.

Sobre o papel político desempenhado pelas elites agrárias, Bittar argumenta sobre a origem da mesma, qual seja: “A classe dos grandes proprietários de terra sul-mato-grossenses originou-se do processo de ocupação do sul de Mato Grosso, a partir, basicamente, das três primeiras décadas do século XIX. O movimento que deu início a essa povoação consistiu de três núcleos distintos: a) o que partiu de Minas Gerais e São Paulo por volta de 1830, liderado pelos Lopes, Garcia e Barbosa, fixando-se em Santana do Paranaíba e campos de Vacaria. Essa leva faz parte daqueles que alguns chamam de pioneiros ou ‘entrantes’; b) o que partiu do Sul após 1840, fixando-se na região de Ponta Porã e avolumando-se no início da era republicana; c) o que se deslocou do próprio Mato Grosso deixando o centro-norte em direção ao sul do estado de 1834 (Alves Ribeiro,

Albuquerque, Rondon, Costa Lima, Barros e outras). Essa leva preferiu o Pantanal e afazendou-se na região de Miranda” (BITTAR, 2009, p. 57-58).

Percebemos com a análise que o poder econômico provindo da grande propriedade rural é um dos traços característicos do estado do Mato Grosso do Sul e que “foi da classe dos grandes proprietários rurais do sul de Mato Grosso que se originou uma elite política que, mais tarde, dirigiria o novo estado de Mato Grosso do Sul” (*idem*, p. 58-59).

Após mostrar a origem da elite agrária, bem como mostrar a relação entre o poder econômico provindo da posse das grandes propriedades rurais, é importante apresentar as famílias, que, conforme Bittar (*idem*), pertencem ao grupo dos grandes proprietários, sendo elas: Coelho Machado, Alves Ribeiro, José Fragelli e Lúdio Martins Coelho.

Paulo Coelho Machado¹, personalidade relacionada à divisão do estado, foi também Secretário da Agricultura no governo José Fragelli (1971-1975) e Chefe da Casa Civil do primeiro governo sul-mato-grossense (1979).

Já sobre a família Alves Ribeiro, Bittar aponta: “Descendente de grande proprietário rural Alves Ribeiro, conhecido por coronel Tico Ribeiro, que exerceu duas vezes o cargo de prefeito de Aquidauana. Os mais ilustres, contudo, foram seu cunhado Fernando Corrêa da Costa, filho do ex-presidente de Mato Grosso Pedro Celestino, eleito duas vezes governador de Mato Grosso (1950 e 1960), e o genro José Fragelli, que exerceu mandatos de Deputado Estadual e federal. No ano da morte do coronel, Zelito, em 1970, Fragelli foi nomeado governador de Mato Grosso, vindo a exercer, depois, na década de 1980, os cargos de senador, presidente do Senado Federal e presidente interino da República” (*idem*, p. 70-71).

Vê-se com a autora que a família Alves Ribeiro alcançou cargos importantes dentro da cidade de Aquidauana, uma das maiores cidades do estado. Além disso, vemos que a própria família teria relações com outra figura importante do estado, o ex-governador: “José Manoel Fontanillas Fragelli, ou simplesmente José Fragelli, uma das expressões políticas mais importantes da vida pública mato-grossense, conforme citamos, vincula-se, por laços matrimoniais, à família Alves Ribeiro que, por sua vez, se ligou à Corrêa da Costa. A esposa de José Fragelli é neta de Pedro Celestino, filha do coronel Zelito e sobrinha de Fernando Corrêa da Costa, principal líder da UDN nos anos de 1950 em Mato Grosso. Desse modo, o ex-Governador José Fragelli, descendente de imigrantes italianos, vinculou-se a duas das mais importantes famílias que compõem a elite agrária sul-mato-grossense” (*idem*, p. 72).

A figura do ex-Governador é significativa no estado. O mesmo tornar-se-ia membro da Arena e seria uma das principais oposições dentro do partido governista contra Pedro Pedrossian, político que logo apresentaremos. A outra família que merece destaque é a de Lúdio Martins Coelho. Conforme Bittar: “A família de Lúdio Martins Coelho foi, por muito tempo, a própria expressão da grande propriedade rural em Mato Grosso do Sul. Ela também se destacou na política: Italívio Coelho, como senador (ARENA) e depois o irmão Lúdio Martins Coelho, também exerceu o mesmo cargo (Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB), além de ter sido prefeito de Campo Grande. Provavelmente um dos políticos mais personificados com o latifúndio, no Senado era conhecido como “o rei do gado” e, certa vez, interpelado por uma repórter, que lhe perguntou: ‘Senador, dizem que o senhor é o dono de Mato Grosso do Sul?!’, respondeu no

seu peculiar estilo brincalhão? ‘Não minha filha! Só da metade’” (*idem*, p. 83).

Conforme aponta a autora, percebe-se que os grandes proprietários rurais são figuras marcantes na vida política do Mato Grosso do Sul, ocupando vários cargos importantes no estado, como os cargos de governador e a representação no Congresso Nacional, além de cidades importantes como é o caso da prefeitura de Campo Grande.

Com os apontamentos da autora, fica evidente o papel das famílias de grandes produtores rurais na vida política do estado. Isso sugere até mesmo um traço de personalismo na política do estado, o que nos lembra a literatura clássica, como Leal (1997). O autor mostrava-nos que o personalismo era um dos traços das políticas dos coronéis. E no caso específico de Mato Grosso do Sul, é um dos traços constituintes da formação do estado e até mesmo das eleições que eram disputadas no começo do século, conforme apontam Corrêa (1995) e Neves (1988). A relação dessa tendência ao personalismo na política tem relação direta com os partidos, uma vez que o país, segundo Lamounier e Meneguello (1986), possui uma tradição de subdesenvolvimento partidário.

Mas os dois principais grupos que ocuparam a vida política do estado nos seus primeiros anos foram Pedro Pedrossian e Wilson Barbosa Martins. Sobre a importância de ambas as figuras política, no mesmo raciocínio de Bittar (2009), Menegat argumenta que “com a divisão política, em 1977, sendo criadas duas unidades políticas, a sociedade sul-mato-grossense assistiu à continuidade do domínio pelos grandes chefes políticos, agora representados pelos herdeiros Pedro Pedrossian e Wilson Barbosa Martins, reeditando a antiga rivalidade e mostrando que o estado não surgia com um modelo novo, não estando totalmente ‘apartado do norte’, continuando a hegemonia estabelecida no pós-64” (MENEGAT, 2009, p. 45).

O primeiro deles, Pedro Pedrossian é, segundo Bittar (2009), um dos poucos políticos expressivos que não pertenciam à elite agrária. Interessante notar que o lema do ex-Governador era “o tostão contra o milhão”. Engenheiro de formação, Pedro Pedrossian, teria tido como “padrinho político” Filinto Muller² (PSD), político influente no Mato Grosso. Pedrossian assumiu o governo do estado em 1980 por indicação do governo federal.

Já Wilson Barbosa Martins é de uma família de grandes produtores rurais. Além da posse das grandes propriedades, a família Barbosa Martins caracteriza-se por fortes nomes na política, desde Vespasiano Martins, tio-avô do ex-Governador, político que lutou pela separação do “sul” do “norte” de Mato Grosso, chegando a integrar a chamada Liga-Sul-Matogrossense, movimento de luta pelo desmembramento do sul. Além dessa figura emblemática, a família Barbosa Martins contou ainda com Plínio Barbosa Martins, político que ocupou os cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual, e segundo se conta era para ter sido o nome a ocupar o poder Executivo estadual em 1982³. É importante destacar também que Wilson Barbosa Martins é um dos membros fundadores do partido de oposição ao regime militar, o MDB.

Os resultados eleitorais

Buscou-se, na análise, relacionar o desempenho eleitoral dos partidos com os resultados para Governador para a Presidência da República. Dessa forma, na análise, ora se destaca a importância dos governadores, ora a figura da Presi-

dência. A análise está separada em décadas, sendo que essa divisão deve-se em razão das próprias alterações no sistema partidário e na conjuntura nacional.

Desde a fundação do estado, em 1977, até a última eleição para Governador, o estado de Mato Grosso do Sul conheceu oito governadores. Os três primeiros governadores do estado não podem ser contabilizados na análise, uma vez que foram indicados pelos presidentes da República, Ernesto Geisel (indicou Harry Amorim, em 1979) e Figueiredo (indicou Marcelo Miranda, em 1979-1980, e Pedro Pedrossian, em 1980-1982).

Década de 1980: do bipartidarismo ao multipartidarismo

A experiência nacional nos anos 1980 foi marcada pelo abandono do bipartidarismo. Mesmo com a criação de vários partidos no início da década, a competição eleitoral só se tornou multipartidária ao seu final. O caso do Mato Grosso do Sul não foi diferente.

A rigor, as primeiras eleições do estado foram realizadas em 1978, para os cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador. Elas serão analisadas em outro momento; todos esses cargos serão apresentados após a análise dos pleitos municipais e separadas por décadas.

No ano de 1982, o estado elegeu diretamente o seu primeiro Governador, Wilson Barbosa Martins (PMDB), além de 49 prefeitos e 590 vereadores. Foi a primeira vez que ocorreram eleições diretas para o cargo de Governador e nos municípios. A competição ainda era bipartidária, em parte por causa da legislação partidária Lamounier e Meneguello (1986). Observando os resultados da década de 1980 no estado, fica evidente o bipartidarismo no começo do estado e o multipartidarismo no final da década:

Tabela 1. Governadores e municípios na década de 1980

	1982			1985	1986	1988	
	Governo	Prefeito	Vereador	Prefeito	Governo	Prefeito	Vereador
PMDB	1	18	261	14	1	26	289
PDS		31	328				9
PFL				2		18	192
PTB						22	169
PDT			1			2	31
PL						2	3
PSDB						1	5
PT						1	4
PCB							1
PDC							1
Total	1	49	590	16	1	72	704

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Observa-se na Tabela 1 que as eleições de 1982 e 1985 são marcadas ainda pela lógica do sistema bipartidário, de um lado PMDB e, de outro, o PDS, sendo que este conseguiu uma representação maior do que aquele: 31 prefeitos contra 18 e 329 vereadores contra 261 do PMDB. A vitória do PDS sobre o PMDB é

um ato que merece destaque, uma vez que em vários estados do país o partido de oposição conquistava cada vez mais votos e ameaçava o partido governista, chegando ao ponto de, em 1979, o governo militar a modificar a legislação eleitoral pondo fim ao bipartidarismo e dividindo a oposição, como apontado por Melo (2006) e Bohn e Paiva (2009).

Observando os resultados eleitorais da Tabela 1, percebe-se as alterações que se processaram no sistema partidário ao longo da década. Vemos como o partido governista mantém-se à frente da competição, elegendo 31 prefeituras contra as 18 do partido oposicionista⁴.

Já nas eleições de 1985, o grande vitorioso foi o PMDB, elegendo 14 prefeitos das 16 cadeiras disputadas, em cidades importantes, como a já mencionada capital do estado. O que pode ter impulsionado o bom desempenho do partido nesse pleito foi a vitória do governo do estado, com Wilson Barbosa Martins, em 1982.

O destaque é, também, o começo do declínio do PDS, que não consegue eleger nenhum Prefeito nessas eleições e que verá sua representação nas câmaras municipais reduzidas. Além dessas observações, vemos que o PFL (hoje DEM), conquista as suas primeiras prefeituras, nas cidades Porto Murtinho e Três Lagoas. O destaque dessas duas prefeituras é a de Três Lagoas, a cidade apresentava a terceira maior zona eleitoral desse pleito, com 25 073 eleitores (TRE-MS *apud* BARBOSA, 2011).

Percebe-se que até as eleições de 1985 ainda predomina a lógica bipartidária da competição eleitoral representada pelo PDS e PMDB. Mesmo que nessas eleições o PDS comece a perder cadeiras, é nas eleições de 1988 que o sistema partidário do estado começa a firmar-se em partidos diferentes do período anterior ao último pleito municipal da década de 1980.

Em 1986, é eleito o Governador Marcelo Miranda. A eleição de 1986 causa impacto no pleito 1988. Olhando a Tabela 1, percebe-se que nesse pleito o PMDB sai vitorioso, elegendo o maior número de prefeituras, 26, seguido do PTB, com 22, e do PFL, com 18. Os três partidos são seguidos de outros com menor representação no poder Executivo municipal, sendo eles: PDT e PL com dois prefeitos eleitos, e PSDB e PT com um eleito cada. É a primeira vez que esses partidos vencem nas prefeituras. Esses resultados evidenciam as alterações que se processavam no sistema partidário do estado.

Nas câmaras municipais, a maioria dos três partidos se repete, ficando o PMDB com 289 vereadores, PFL com 192 e PTB com 169. Os três são acompanhados de outros partidos com representação menor, sendo o PDS com nove, PL com três, PSDB com cinco, PT com quatro, PCB e PDC com um cada e por último o PDT, que consegue um razoável desempenho elegendo 31 vereadores. Fica evidente o início da fragmentação. Aqui, PDS e PMDB passam a dividir as representações nos municípios com outros partidos, como o PSDB, PDC, PCB, entre outros.

Percebemos que nessas eleições destacaram-se três partidos, PMDB, PFL e PTB, conquistando juntos 92% dos cargos executivos, sendo acompanhado de quatro partidos com uma representação de 8%.

Observamos que o número de partidos que conseguiu representação nas casas municipais saiu de dois para dez. Se as primeiras eleições foram marcadas pelo bipartidarismo PDS-PMDB, agora o sistema caminha para a fragmentação, com 10 partidos com representação na câmara e com três partidos, PFL,

PMDB e PTB, mantendo novamente 92% das cadeiras, o que aponta para uma “relativa estabilidade”.

As observações feitas sobre o período são semelhantes às encontradas nos trabalhos sobre o sistema partidário nacional, como os de Fleicher (2006)⁵ e Melo (2006). Todos esses autores trabalham com a idéia de que o sistema partidário do período 1985-1990 foi estruturado em dois partidos, PMDB e PDS, que é o encontrado no estado de Mato Grosso do Sul. O que pode ser apontado como diferença entre o estado e o que acontece na federação é o desempenho do PTB que, como vimos, a partir de 1988 passa a disputar com PMDB e PFL a maioria nos municípios. O desempenho do PTB pode ser explicado pelo fato do partido ter em seus quadros um dos mais importantes líderes políticos da política sul mato-grossense, Pedro Pedrossian.

A representação para o Congresso Nacional e a Assembléia Legislativa seguiu o mesmo caminho dos pleitos municipais, e do bipartidarismo caminhou para o multipartidarismo. Como se pode observar na Tabela 2:

Tabela 2. Congresso nacional e assembleia legislativa

	1978			1982			1986		
	Senado	Dep. Fed.	Dep. Est.	Senado	Dep. Fed.	Dep. Est.	Senado	Dep. Fed.	Dep. Est.
MDB									
-PMDB	2	2	4	1	4	12	2	4	12
Arena									
-PDS	2	4	11		4	12			1
PFL								3	5
PTB								1	6
Total	4	6	18	1	8	24	2	8	24

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Fica evidente com os dados acima a superioridade da Arena em relação ao MDB, dominando 67 % da representação na Câmara Federal e 73% da Assembléia Legislativa. Mas, em 1982, o PDS e PMDB, passam a dividir por igual a representação na Câmara Federal e na Assembléia Legislativa. A divisão ao meio das cadeiras é um fato importante, pois mostra que o partido de oposição começava a ganhar mais força nas urnas. O Senado no mesmo ano ficou com o PMDB, representado por Marcelo Miranda, ex-arenista.

Já em 1986 constata-se o começo da experiência multipartidária. Fica evidente a presença de outros partidos, tanto no cargo de Deputado Estadual como no de Deputado Federal. Vemos na Tabela 2 que os partidos que aparecem são o PFL e o PTB. A incorporação de PFL e PTB às casas sinaliza para as mudanças que se processavam no sistema partidário, tanto federal (FLEICHER, 2006; MELO, 2006) como no estadual, como vimos no capítulo anterior. Já o Senado ficou com Saldanha Derzi e Wilson Barbosa Martins, ambos do PMDB.

Observando a representação para a Casa, constatamos a mesma tendência dos municípios, com o que chamamos de “tripé” PMDB, PTB, e PFL, o que confirma novamente a tendência de centro e centro-direita.

Década de 1990: velhas elites e o começo da mudança

A década de 1990 se inicia com o aumento do número de partidos e o consequente aumento na fragmentação das representações no Congresso e municípios. A recém eleição de Collor, em 1989, e o seu impeachment, em 1992, mostram que o início da década foi turbulento, e até mesmo o sistema partidário é considerado como um pluralismo extremado (FLEISCHER, 2006).

Nas eleições dos anos 1990, o desempenho dos partidos políticos começa a se alterar e o próprio sistema partidário do estado começa a ganhar mais contornos de um sistema de multipartidário, pois se percebe o aumento do número de partidos com representação nas casas municipais. Os dados eleitorais do período ficaram da seguinte maneira:

Tabela 3. Eleições para governos estaduais, prefeituras e vereadores na década de 1990

	1990	1992		1994	1996		1998
	Gov.	Pref.	Ver.	Gov.	Pref.	Ver.	Gov.
PTB	1	20	183		7	85	
PFL		12	122		11	93	
PMDB		19	185	1	28	233	
PRN		1	16				
PST		6	94				
PDT		5	54		5	51	
PSDB		2	30		19	194	
PT			7		3	25	1
PDS		8	39				
PDC		2	11				
PL		2	29			30	
PSC			1			3	
PTR			5				
PMN			1			1	
PPB					3	52	
PV					1	6	
PGT						1	
PPS						3	
PSB						5	
PSD						3	
Total	1	77	777	1	77	785	1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

A primeira diferença que pode ser destacada no desempenho dessa década com relação ao da década de 1980 é a troca de governos estaduais. Nessa década, o estado conheceu o seu primeiro governo de centro-esquerda com Zeca do PT, eleito em 1998. Alguns partidos conseguem aumentar a representação nos municípios e as velhas elites da política matogrossense conquistam novamente o governo do estado com Pedro Pedrossian, em 1990, e Marcelo Miranda, em 1994. O papel dos governadores, da Presidência da República, dentre outras coisas, servem como recursos para a competição eleitoral, como apontam Cervi

e Codato: “Note-se que o controle do governo por determinada agremiação o que constitui, de resto, a base para a distribuição de empregos (“cargos”) e recursos públicos em troca de apoio político tende a contribuir decisivamente para a institucionalização partidária, seja no âmbito eleitoral, seja no âmbito organizacional. Partidos que contam com o Presidente, ou com o Governador, ou com um número respeitável de Prefeitos, tendem a avançar eleitoralmente e estruturar-se materialmente, crescendo em importância junto à elite política” (CERVI & CODATO, 2006, p. 248).

Isso é fundamental, uma vez que o mesmo raciocínio pode ser aplicado ao estado do Mato Grosso do Sul. Como veremos, os governadores e presidentes tiveram impacto sobre o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições municipais, o que pode sugerir que a aquisição de recursos acessando o governo, seja ele federal ou estadual, faz com que os partidos governistas tenham um melhor desempenho eleitoral. Meneguello (1998) mostra que os partidos que ocupam ministérios conseguem estruturar-se e ter um desempenho eleitoral melhor. Isso pode ser uma explicação para o desempenho do PMDB no estado.

O primeiro Governador eleito, Pedrossian (PTB), aumenta a representação de seu partido no estado. Mesmo sendo um avanço singelo, as eleições municipais de 1992 mostram que o partido governista conquista 183 vereadores, enquanto em 1988 o partido elegia 169. Por outro lado, a já mencionada fragmentação do sistema partidário do estado fica mais nítida a partir desse pleito.

A partir da Tabela 3, observa-se que a mesma liderança das eleições passadas, PTB, PFL e PMDB, repete-se nos poderes executivos municipais, representando 66% das cadeiras. Dos partidos com menor representação, como o PRN, que elege seu único Prefeito no estado; PDC e PL elegem dois prefeitos cada; PDT e PSDB conseguem dobrar a sua representação, este passa a ter dois e aquele passa de dois para cinco eleitos. Outro destaque é o PST, que vence em seis prefeituras e, destas, duas são em cidades importantes, Três Lagoas e Corumbá. Nessas eleições, também o PDS consegue eleger oito prefeitos.

Em 1994, volta ao governo estadual Wilson Barbosa Martins (PMDB). Além da vitória do PMDB no estado, chama atenção no ano a conquista da Presidência da República pelo PSDB, com Fernando Henrique Cardoso (FHC). A vitória de FHC e de Wilson Barbosa Martins (PMDB) impactaram no sistema partidário do estado, como veremos.

Salta aos olhos o já mencionado desempenho do PSDB em 1996. O partido sai de dois prefeitos na última eleição para 19 (25% do total) nessa, o que pode ser explicado pela eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso e o sucesso dos seus primeiros anos de governo.

Outro dado relevante é o desempenho do PMDB. O partido elege 28 (36% do total) prefeitos nessas eleições, e ganha em cidades importantes do estado como Dourados, Três Lagoas e Campo Grande – nessas duas últimas o partido tornou-se hegemônico, vencendo todas as prefeituras disputadas até o presente estudo. O desempenho do partido pode ser explicado pela sua vitória no governo do estado. O que parece mostrar que o peso dos governadores é maior sobre o sistema partidário do estado.

Também chama atenção nesses resultados o desempenho do PT. O partido elege três prefeitos (4%), enquanto na eleição anterior não havia eleito nenhum⁶. Ainda na centro-esquerda, o PDT mantém a sua representação de cinco eleitos (7%) e vence em Corumbá. Outro aspecto importante dessa eleição é a vitória

do PV e do PPB. Os dois partidos conquistam prefeituras, uma aquele e três este, representando juntos 5% do total.

O número de partidos com representação passa de dez, em 1988, para 14 nas eleições de 1992. Mesmo que se tenha aumentado o número de partidos nas câmaras municipais, os principais partidos do último pleito, PTB, PFL e PMDB, ainda possuem a maioria das cadeiras nesse ano, somando juntos 63% da representação. Chama atenção nessas eleições o PRN, partido do então Presidente da República, Fernando Collor, que consegue eleger 16 vereadores e conquista a prefeitura de Dourados, a segunda maior cidade do estado, com Humberto Teixeira. Esse desempenho do partido do “caçador de marajás” sugere a relação que existe entre o sistema partidário nacional e o estadual. Veremos mais adiante como o desempenho dos partidos que ocupam a Presidência da República influenciaram o resultado das eleições no Mato Grosso do Sul.

Os outros destaques dessa eleição são: PST, que consegue eleger 94 vereadores (12%); PSDB, que sai de cinco para 30 vereadores eleitos (4%); o PL salta de três para 29 eleitos (4%) e o PDC passa de um para 11 (1%) cadeiras nessas eleições. Além do desempenho dos partidos mencionados, o pleito de 1992 marca a despedida do PDS, que sai da condição de polarizador da disputa eleitoral na década de 1980 para eleger 39 (5%) vereadores nas primeiras eleições municipais de 1990.

Também nas câmaras municipais, a fragmentação pode ser percebida no desempenho de partidos como o PMN e PSC, conseguindo eleger um vereador cada. O PTR elege cinco vereadores. Já o PT tem sua representação quase dobrada, passando de quatro para sete vereadores eleitos, e o PDT passa de 31 para 54 eleitos. Todos esses partidos somam, juntos, 9% das cadeiras nos municípios. Isto é interessante, uma vez que mostra que cinco partidos juntos não conseguem ter a mesma representação de um partido, por exemplo, o PFL, que elegeu 16% do total de cadeiras.

Vimos que até as eleições de 1992, o PTB, PFL e PMDB eram os principais partidos do estado. Essa situação começa a se alterar, pois observando o gráfico, já se percebe que houve um realinhamento no sistema partidário. A primeira evidência é o desempenho do PSDB que, comparando com a eleição anterior, tem a sua bancada aumentada quase em seis vezes, passando de 30 vereadores em 1990 para 194, ou seja, 25% dos assentos nessa eleição.

Outros fatos chamam a atenção nesse pleito. Primeiro, ocorrem alterações no tripé PTB, PFL e PMDB. PFL e PTB têm suas representações diminuídas. O PFL reduz sua bancada de 122 para 93 vereadores, ou seja, 12% do total, mas ainda mantém o número de semelhante de prefeituras: dez em 1992 e 11 em 1996. Já o PTB tem a maior perda dos três partidos, reduzindo pela metade o número de vereadores: de 183 ele passa a ter 85 eleitos, 11% do total de cadeiras disputadas.

O declínio do PTB pode ser explicado pela falta do seu líder no governo do estado. O partido, em praticamente todas as eleições que disputou, dependeu do seu líder. Como veremos, após a saída de Pedro Pedrossian da vida política, o PTB verá a sua representação ser reduzida ainda mais. Dos três, o destaque é ainda o PMDB que consegue eleger o maior número de vereadores no estado, 233 (30% do total de cadeiras disputadas), ou seja, é um aumento significativo 48 vereadores a mais que a última eleição.

Já os partidos com menor representação ilustram a fragmentação do sistema

partidário. Percebemos que outros partidos conseguem representação nas câmaras municipais nessas eleições: o PV consegue eleger seis vereadores; PGT e PMN elegem um vereador cada; PPS, PSC e PSD elegem os seus três primeiros vereadores cada e o PSB também elege seus primeiros cinco vereadores. Juntos, esses partidos possuem 2% das cadeiras

Vemos assim que o sistema partidário nessas eleições tem como principais partidos PMDB e PSDB, circundados pelos já mencionados partidos com representação menor. O desempenho de ambos partidos foi impulsionado pelas vitórias da Presidência da República e do Governo do Estado em 1998.

As mesmas constatações se aplicam aos cargos de deputados estaduais e federais e senadores. Conforme a Tabela 4, observamos que:

Tabela 4. Eleições para senadores, deputados estaduais e federais nos anos 1990

	1990			1994			1998		
	Sen.	Dep. Fed.	Dep. Est.	Sen.	Dep. Fed.	Dep. Est.	Sen.	Dep. Fed.	Dep. Est.
PTB	1	3	7		1	4		1	4
PFL		1	1		1	4		1	2
PMDB		1	3	1	3	5	1	1	4
PRN		1	1						
PST		2	5						
PDT			4		1	2			3
PSDB			2	1	1	2	2		7
PT			1			3	2		1
PPB							1		
PL						1			1
PP					1	3			
PPS									2
Total	1	8	24	2	8	24	1	8	24

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

A partir da análise dos dados acima, fica evidente a constatação de que o sistema partidário do estado caminha para a lógica multipartidária. O número de partidos representados com deputados federais passa a cinco, ao contrário dos três da eleição passada. Já na Assembleia Legislativa a fragmentação é maior, indo para oito partidos com representação na Casa, o que mostra a formação de uma competição multipartidária.

Como já havíamos dito, a Assembleia Legislativa do estado reflete mais o contexto de multipartidarismo. Nesse contexto, destaca-se novamente o PTB, elegendo sete deputados (29% do total de cadeiras). Ainda nessas eleições, são eleitos os futuros governadores do estado. O primeiro, Zeca do PT, é eleito com 4 217 votos. Essa é a primeira vez que o PT conquista uma cadeira no poder Legislativo estadual. O segundo, Andrea Puccineli, é reeleito pelo PSDB.

Outra figura que merece destaque nessas eleições é Humberto Teixeira, pelo PRN. O mesmo candidato lançou-se à prefeitura de Dourados, nas eleições de 1992 e saiu vitorioso, o que lembra a centralidade do poder Executivo para as elites políticas.

Aparecem ainda nessas eleições o PDT, conquistando quatro cadeiras, e o PSDB, que elege dois representantes. Ambos os partidos não possuíam representação nas casas. Cabe destacar que a fragmentação da casa trouxe resultados negativos para PMDB e PFL. Os dois partidos diminuíram as suas bancadas na Câmara Federal e na Assembléia do estado. A perda maior é do PMDB, saindo de 12 eleitos para três. Já o PFL passa a ter apenas um representante enquanto possuía cinco nas eleições passadas.

Diferente da distribuição das cadeiras para a Câmara Federal, a Assembléia Legislativa apresenta uma distribuição mais eqüitativa entre os partidos na casa, e a eleição de 1994 confirma isso. O PTB passa a ter apenas quatro eleitos, três a menos em relação à última eleição, e o PFL também alcança quatro deputados, ou seja, um aumento considerável, pois o partido havia eleito apenas um representante nas eleições anteriores.

O PDT sai de quatro para dois eleitos, embora o partido tenha conseguido eleger o seu primeiro Deputado Federal, vê suas bancadas reduzidas pela metade nesse pleito. O PSDB mantém sua bancada com dois eleitos. Com PT e PP com três, apenas o PL elege um representante. Novamente, fica o PMDB com a maioria da casa, cinco deputados eleitos.

O destaque é o PT que reelege o seu primeiro Deputado Estadual e passa a ter mais dois deputados eleitos, tendo no total três eleitos. Londres Machado é eleito mais uma vez, só que agora pelo PSDB. O que sugere a influência da Presidência da República nos parlamentares⁷.

Em 1998, destaca-se o desempenho do PSDB. O partido conquista a maioria na casa, elegendo sete deputados, enquanto na eleição passada havia eleito apenas dois deputados. O que é interessante é que a polarização PSDB-PT não se repete na casa, pois o PT elege apenas um Deputado Estadual nessas eleições, José Laerte Cecílio Tetila. O partido vê assim sua bancada reduzida de três para um.

É interessante notar que as bancadas do PSDB aumentam nessa eleição, o que sugere a influência do governo federal no estado. Prova dessa influência é que nomes como Londres Machado, ex-PFL, e Murilo Zauith, ex-PMDB (atual Prefeito de Dourados eleito pelo DEM, e hoje PSB) se elegem pelo partido.

Outros dados importante são as eleições de dois representantes do PPS, é a primeira vez que o partido conquista cadeiras na casa. Por outro lado, o PFL reduz pela metade a sua representação passando a ter dois eleitos. O PMDB tem uma pequena queda elegendo 4 deputados estaduais ao invés de 5. Já o PDT conquista três cadeiras, uma a mais em relação ao pleito passado. É interessante notar que o partido não elege nenhum Deputado Federal.

Os resultados da Assembléia Legislativa mostraram que a casa passou a ter representantes de mais um partido de centro, PSDB. E começou a ter partidos de centro-esquerda, PDT, PT, PPS e até mais partidos de direita, como PP e PL.

Vemos que em 1990, a maioria do Congresso ficou com o PTB (37% do total). O mesmo partido elege o governo do estado com Pedro Pedrossian, e já mostramos que as eleições de 1992 foram influenciadas pelo resultado da vitória do governo do estado.

É interessante notar também que o PRN elege um Deputado Federal, o que pode ser reflexo da vitória de Fernando Collor em 1989, na chamada eleição solteira. Outro fato que merece atenção é a vitória do PST, a legenda elege dois representantes (25% do total) e elege também o Senador Levy Dias. Nessas

eleições também se elege Nelson Trad (PTB), político importante que conta até com o filho como Prefeito da capital do estado.

Já em 1994, fica evidente a concentração de cadeiras em torno do PMDB, três. O partido havia eleito apenas um representante na eleição passada. Todos os outros partidos que elegem representantes possuem apenas um deputado cada. O destaque é também o declínio do PTB, que deixa a liderança da casa, elegendando apenas Nelson Trad.

O PFL mantém a representação de um deputado eleito. PDT e PSDB elegem os seus primeiros deputados federais. O PP também elege um deputado. A diferença da composição da casa fica na entrada de PDT, PSDB e PP, aumentando o número de partidos na casa de cinco para seis. O Senado ficou com Lúdio Coelho, do PSDB, e Ramez Tebet, do PMDB, ambos ex-arenistas.

Em 1998, a polarização nacional entre PSDB-PT aparece pela primeira vez no estado. No gráfico, fica evidente que PSDB e PT conquistaram duas cadeiras cada. É a primeira vez que o PT elege deputados federais, e o PSDB dobra a sua representação de um para dois eleitos. Os dois partidos passam a ser circundados por quatro partidos com representação de um deputado cada. É interessante ressaltar que a liderança dos dois partidos faz com que partidos como PMDB e PTB percam cadeiras importantes.

PTB, PFL e PMDB mantêm sua representação na casa, apesar de serem menores. Desaparece da casa o PDT, o partido não elege nenhum Deputado Federal. O Senado ficou com Juvêncio da Fonseca (PMDB). Assim, fica evidente que os assentos da câmara federal, passaram a ser ocupados por partidos de orientação mais a esquerda, com os parlamentares do PT e PDT. O mesmo fato acontece nos municípios e na Assembleia Legislativa.

A década de 2000: ao sabor da maré

O primeiro ponto que merece destaque a partir dos anos 2000 é a ascensão da centro-esquerda, tanto em nível federal, com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), quanto no caso de Mato Grosso do Sul, com Zeca do PT em 1998 e 2002. A eleição dos dois governos influenciará o sistema partidário do estado.

Os resultados das eleições da década de 2000 apresentam traços de continuidade e mudança. Aparentemente contraditório, vimos que as duas presenças, a presidência do PSDB, no cenário federal, e o governo do PT, no cenário estadual, influenciaram nos votos para os seus respectivos partidos. No caso do PSDB, o partido manteve o desempenho do último pleito, elegendos 23 prefeitos e 144 vereadores. Já o PT conseguiu aumentar a sua presença nos municípios, saindo de três para 11 prefeitos, quase o triplo de prefeituras, e de 25 para 85 vereadores, quase o quádruplo de vereadores a mais. Isso mostra o peso dos governadores para os resultados eleitorais. Conforme Melo, “No que se refere à relação entre as eleições estaduais e as municipais, um rápido levantamento mostra que, nas disputas de 2000, 2004 e 2008, os partidos dos governadores eleitos respectivamente em 1998, 2002 e 2006 estiveram em primeiro lugar, no número de prefeituras eleitas, em 70% dos estados. Se acrescentarmos os casos em que o partido do governador ficou em segundo lugar, chegamos a 85% dos estados. No federalismo brasileiro, a conquista do governo estadual é decisiva para o desempenho nas eleições municipais” (MELO, 2010, p. 20).

Assim, percebe-se que os governadores têm um peso no desempenho eleito-

ral dos partidos nos municípios. Isso então não é um caso isolado no estado de Mato Grosso do Sul, mas algo recorrente em outros estados do país. Além dos resultados dos dois partidos, na Tabela 5, a seguir, visualizamos o desempenho dos outros partidos na década de 2000:

Tabela 5. Eleições para governos estaduais, prefeituras e vereadores na década de 2000

	2000		2002	2004		2006	2008		2010
	Pref.	Ver.	Gov.	Pref.	Ver.	Gov.	Pref.	Ver.	Gov.
PDT	9	101		17	110		9	94	
DEM	5	102		3	53		4	87	
PMDB	25	164		13	101	1	28	146	1
PP	1	31			20		1	28	
PPS	2	32			30		2	35	
PSDB	23	144		6	75		11	92	
PT	11	85	1	18	133		10	76	
PTB	1	55		9	70		3	29	
PGT		1							
PHS		1							
PL		25		11	94				
PMN		4			6			5	
PRP		1							
PSB		13			10		2	23	
PSD		14							
PST		10							
PV		4		1	8			7	
PCB									
PDC									
PRTB					1				
PTdoB					2			1	
PR							8	82	
PRB								8	
PSC					3			6	
PSL					1			1	
PTN								1	
PRONA					1				
PSDC					3				
Total	77	787	1	78	721	1	78	721	1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Em 2000, os mesmos partidos que conquistaram as maiorias nas câmaras municipais, repetem aqui a sua representação. Como podemos observar na tabela, o PMDB detém a maior representação (32%), seguido pelo PSDB (30%), que conquista a cidade de Corumbá. PFL e PTB têm as suas prefeituras diminuídas. A maior perda é do PTB, que passa a ter um prefeito (1%), enquanto o PFL passa a cinco prefeitos (7%), quase metade da sua representação se comparada ao pleito de 1996.

O destaque é a centro-esquerda, com o PPS, PDT e PT. O PDT passa a ter

nove prefeitos (12%), quatro a mais em relação à última eleição. O PT elege 11 prefeitos (14%), com destaque para a Prefeitura de Dourados. Por fim, o PPS elege também as suas duas primeiras prefeituras (3%).

Sobre 2004, a primeira observação é que o número de partidos com representação nas prefeituras é menor que o das câmaras municipais, como ocorreu nos outros anos. Destaca-se a vitória do PT, já apontada e comentada. No entanto, cabem outras observações. Sobre a vitória do PT é importante salientar que o partido venceu em cidades importantes como Corumbá e Dourados.

Mesmo com o PMDB tendo um desempenho inferior ao dos outros anos, o partido mantém as cidades de Três Lagoas e Campo Grande, capital do estado. Fica evidente também nesse gráfico, o declínio do PSDB, mostrando assim que o sistema partidário do estado é fortemente influenciado pelo contexto nacional.

É destaque nessas eleições o desempenho do PDT: o partido conquista um número razoável de prefeituras, 17, dividindo com o PT a liderança da centro-esquerda. Já o DEM, desce para três prefeituras, e o PTB, avança conquistando nove; o bom desempenho do PTB foi semelhante nas casas municipais.

Assim, fica evidente que houve uma alteração significativa no sistema partidário do estado. Perdem a liderança PTB (11% do total), PFL (4% do total) e PMDB (17% do total), assumindo PT (23% do total), PL (14% do total) e PDT (22% do total). Isso sugere um sistema partidário sujeito às influências da conjuntura nacional. Tal idéia será mais evidente com a análise dos pleitos de 2008 e 2006.

Em 2008, se nas câmaras municipais a divisão das cadeiras fica entre os 17 partidos, aqui nas prefeituras o PMDB consegue sozinho 28, ou seja, 36% do total. Fica atrás do partido o PDT, com nove prefeituras (11%), incluindo a de Dourados⁸. Já o DEM elege um prefeito a mais que a eleição passada e passa a ter quatro prefeitos (5%).

PP, PPS, PSB e PTB elegend, respectivamente, um, dois, dois e três prefeitos (11% do total) juntos. Entre os outros três partidos com as maiores representação temos o PT, com dez (13% do total). Interessante notar que o partido perde sete prefeituras, provando a influência do governo do estado como “puxador” os votos. Outro dado relevante é o desempenho do PSDB, que vence em 11 prefeituras (14%). O partido teve seu ápice quando o governo federal era dominado por Fernando Henrique Cardoso.

No ano 2000, do antigo tripé PMDB, PFL e PTB, surpreende o desempenho do PMDB. Mesmo com o cenário nacional tendo a presença do PSDB, e o estadual com o PT, o partido consegue eleger o maior número de vereadores, 164 (21%). Já o DEM tem um pequeno acréscimo de nove vereadores (13% do total). Diferente das outras duas pernas do tripé, o PTB vê a sua representação diminuir nessas eleições, perdendo mais 30 vereadores, o partido elege apenas 55 (7% do total).

Os resultados dos três partidos podem ser explicados novamente pela conjuntura nacional e regional. O PTB confirma o seu declínio com a ausência do seu líder. Já o PFL pode ter tido esse pequeno aumento em virtude de ser um dos principais partidos de sustentação do Governo FHC. E o desempenho do PMDB pode ser explicado pelo já mencionado número de vezes em que o partido governou o estado, e assim por uma maior institucionalização.

Nesse pleito, o sistema partidário apresenta os mesmo traços de fragmentação observados na década de 1990. Partidos como o PGT, PHS e PRP elegend

um vereador cada. PV e PMN elegem quatro cada. Embora com uma subrepresentação, PSB, PSD e PST elegem respectivamente 13, 14 e 10. O PL mantém a representação, elegendo 29. Além destes, o PP reduz seus vereadores para 31. O resultado eleitoral desses partidos dá sustentação para a tese de que o sistema partidário brasileiro é um dos mais fragmentados (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; FLEISCHER. 2006). Juntos, todos esses partidos elegem 14% do total.

Resta ainda falar da centro-esquerda, o PDT e PPS. Os dois partidos tiveram um desempenho impressionante nessas eleições. O PDT praticamente dobra a sua presença no legislativo municipal, saindo de 51 para 101 (13%), e o PPS aumenta a sua representação, indo de dois para 30 (4%) vereadores eleitos.

Já no pleito de 2004, percebemos que o PT assume pela primeira vez a liderança nas casas municipais. Até aqui vimos que todos os presidentes e governadores influenciaram as eleições no estado e nesse ano não foi diferente. O PT deixa para trás até o PMDB, partido que vinha tendo sempre o melhor desempenho eleitoral. Não só o PT na centro-esquerda, mas PPS e PDT mantêm as suas representações nos municípios. O PPS elege 30 vereadores (4% do total) e o PDT atinge 110 eleitos (15% do total).

Já o tripé PTB, PFL e PMDB apresenta inovação. A primeira delas, o PTB que vinha perdendo cadeiras, conquista 70 nesse pleito (10% do total), o que pode ser explicado pela eleição para Deputado Federal de Nelson Trad, político antigo na competição eleitoral do estado. Já o DEM e o PMDB têm suas bancadas reduzidas. O DEM elege apenas 53 vereadores (7% do total), praticamente metade do número de eleitos no último pleito, e o PMDB elege 101 (14% do total), 63 vereadores a menos.

Mantém-se aqui a tese da fragmentação do sistema partidário do estado. Os resultados de PSL, Prona e PRTB, com um vereador cada, PSDC e PSC com três vereadores cada, PT do B com dois vereadores, PV com oito, PSB com dez e PMN com seis eleitos, ilustram a fragmentação do sistema partidário. Esses nove partidos juntos elegeram apenas 35 vereadores, ou seja, 3% da representação total.

Por fim, merece destaque o desempenho do PL, que passa de 11 para 94 vereadores eleitos (13% do total). Em sentido inverso, o PP e o PSDB têm suas bancadas reduzidas nessas eleições caindo, respectivamente, para 75 (10% do total) e 20 (3% do total), o que novamente mostra a força dos governadores e da conjuntura nacional.

As eleições de 2008 marcam a retomada da liderança do PMDB. O partido conquista o governo do estado em 2006 e vê suas bancadas serem aumentadas no pleito municipal. Na Tabela 5, vemos que o partido elegeu a maior bancada das câmaras municipais, 146 (20%). Há algumas alterações em torno do sistema partidário nessas eleições.

Assim como o PMDB, o DEM consegue nessas eleições retomar a sua representação nas casas e passa a ter 87 vereadores (12%). O PP também elege mais vereadores nessa eleição, 28 (4%). O PSDB consegue retomar algumas das cadeiras perdidas na última eleição e elege 92 vereadores (13%).

Quem sai derrotado dessas eleições é o PT. Sem a presença do governo do estado, contando somente com o governo Lula (PT), o partido vê sua bancada cair de 133 para 76 vereadores (11% do total). Já o PDT perde 16 vereadores e mantém a sua bancada em 94 vereadores (13% do total). Para o PTB, a sua

presença cai pela metade nas câmaras municipais, e o partido elege 29 vereadores (4% do total).

Outro partido que teve o desempenho diferente em relação à eleição passada é o PPS, que conquista mais cinco cadeiras nas casas (5% do total), o que pode ser explicado pela atuação de seu líder, Geraldo Resende. Surpreende ainda o desempenho do PR elegendo 82 vereadores (11%). O PSB também aumenta as sua representação para 23 eleitos (3% do total).

Já os partidos com menor representação nas casas, PSL e PTN elegem um vereador cada. PMN, cinco; PSC, seis; PV, sete e PRB, oito. Somando a representação dos seis partidos temos 28 cadeiras, ou seja, 4% das cadeiras do estado.

A década de 2000 tem o mesmo efeito para a representação no Congresso e na Assembléia Legislativa, como se pode observar na Tabela 6:

Tabela 6. Eleições para senadores, deputados estaduais e federais nos anos 2000

	2002			2006			2010		
	Sen.	Dep. Fed	Dep. Est	Sen.	Dep. Fed	Dep. Est	Sen.	Dep. Fed	Dep. Est
PDT			3	1	3				1
PFL-DEM		1	1		1		1		1
PMDB	1	2	2	2	7	1	3		6
PP				1					1
PPS		1	1	1					1
PSDB			4	1	2		1		3
PT	1	3	3	2	4	1	2		4
PTB		1	2		1				
PL			3		3				
PMN			1						
PSB					1				1
PSD			1						
PCB			1						
PDC			2						
PRTB					1				
PTdoB					1				2
PR							1		3
PSL									1
Total	2	8	24	1	8	24	2	8	24

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

A década de 2000, como se apontou, significou o avanço da esquerda tanto no cenário federal quanto no estadual. O PT vê suas bancadas aumentarem em 2002. No estado, consegue eleger o primeiro senador, o ex-peemedebista Delcídio do Amaral. O partido manteve as três cadeiras para o congresso nacional e conquistou mais três na Assembléia Legislativa.

A primeira observação que pode ser feita sobre os dados diz respeito ao desempenho do PTB. Nessa década, o partido reduz drasticamente a sua representação no legislativo estadual e perde a representação para a câmara federal a partir de 2002.

Observando a composição da Assembleia Legislativa, fica evidente que ao longo da década que a casa se fragmentou mais, indo para 12 partidos com representação no primeiro ano, dez em 2006 e 11 no último pleito.

Vemos aqui que novamente a Assembleia apresenta uma fragmentação maior do que a representação para a Câmara Federal. É interessante observar que uma série de partidos elegeu apenas um deputado, ficando as maiores bancadas com PDT, que mantém seus três representantes; PSDB, que sai de sete para quatro eleitos, e PT que triplica a sua bancada, indo para três eleitos. Também com três eleitos, o PL soma mais dois deputados para a sua bancada.

Já o PTB e PMDB passam de quatro para dois eleitos cada. Embora consiga eleger um Deputado Federal, o PPS só consegue eleger um Deputado Estadual nessas eleições.

Outro aspecto relevante é a presença de outros partidos como o PMN, PDC, PSD, PCB. É a primeira vez que estes partidos conquistam vagas na casa, sendo que todos elegem um deputado, salvo o PDC que elege dois.

Por último, cabe destacar que a polarização PSDB-PT aparece aqui. Enquanto na câmara federal apenas o PT havia conquistado três cadeiras, aqui quem lidera é o PSDB, elegendo quatro deputados.

Nas eleições de 2006, a representação na Assembleia ficou dominada pelo PMDB, com sete deputados, ou seja, 29 % da casa, cinco eleitos a mais que a eleição passada. Segue o PT, com quatro deputados, um a mais que a eleição passada. PL e PDT ficam com três cada, mantendo o desempenho do último pleito. Por último, fica o PSDB, com dois eleitos, ou seja, perdendo metade da sua bancada.

Todos os outros partidos conquistaram apenas uma cadeira cada. Merece destaque PRTB e PT do B, com um eleito cada. Junto com os partidos de um deputado está o PTB, que perde mais uma cadeira.

A última composição da casa ilustra a fragmentação do sistema partidário. Aqui se reproduz a liderança do PMDB, com seis representantes, um a menos em relação à eleição passada, sendo seguido pelo PT, com quatro deputados eleitos, o mesmo número da eleição anterior. Já PSDB e PR elegeram três cada, aquele somou mais um à sua bancada e este elege os seus primeiros representantes na casa.

Já o PSB e DEM mantêm-se com um eleito. O PPS e o PP voltam a ter um representante e o PT do B conquista duas vagas, aumentando o número de eleitos. O resto dos partidos elege um representante cada. Por último, PDT e PSL elegem um cada, sendo o primeiro eleito do PSL e o pior desempenho do PDT da década.

Observamos assim que novamente a casa apresenta uma composição mais heterogênea do que a câmara federal e que nesta década os partidos que haviam conquistado cadeiras na casa passam a deter um número maior de assentos, como é o caso do PT. Além disso, aparecem outros partidos, como PMN, PDC e PR.

Na Tabela 6, percebemos que o PT mantém a sua hegemonia e elege mais um Deputado Federal. Além disso, a polarização entre o partido e o PSDB desaparece para este cargo, pois o PSDB não elege nenhum representante.

No geral, percebemos que os mesmos partidos mantiveram a representação. Agora, DEM com um, PTB com um e um pequeno aumento de um eleito para o PMDB. As cadeiras do senado ficaram com Delcídio (PT) e Ramez Tebet (PMDB).

Essa é a primeira vez que o Senado fica com um petista.

Já em 2006, percebe-se com a Tabela 6 que PT e PMDB passam a dividir a representação para a casa. O PT diminui sua bancada para dois deputados, perdendo a maioria. Já o PMDB conquista dois deputados, mantendo o mesmo desempenho da eleição passada. Assim como o PMDB, o PPS mantém a sua bancada, ficando com um eleito.

Outro fato que merece destaque é a volta de PSDB, PDT e PP, cada um com um representante. Cabe também destacar que o DEM não elege nenhum representante nessas eleições. O Senado ficou com Marisa Serrano (PSDB), primeira senadora do estado.

Nas últimas eleições de 2010, o partido que sai vitorioso é o PMDB, seguido pelo PT. Como podemos observar na tabela, as outras legendas conquistaram uma cadeira cada. Vemos que o DEM volta a conquistar uma cadeira e o PR aparece pela primeira vez na casa. Já o PSDB mantém a sua representação anterior. Para o Senado foram eleitos o petista Delcídio e Waldemir Moka, pelo PMDB.

Assim, fica evidente que a competição para os cargos de Deputado Federal e Senador são menos fragmentadas que o que a Assembleia Legislativa. O Senado girou em torno do PTB, PMDB, PSDB e PT, que são os mesmos partidos que Melo (2006) apresentava como os detentores de parte considerável da representação do país. Assim, é possível falar que o Senado e a câmara federal possuem uma relativa estabilidade, pois a maior parte das cadeiras ficou com estes partidos.

Conclusões

O objetivo deste trabalho foi compreender o desempenho eleitoral dos partidos políticos no estado de Mato Grosso do Sul, do período da sua fundação até as últimas eleições de 2010. Buscamos destacar três aspectos na análise como o espectro ideológico dominante, a peculiaridade do estado e quais foram as tendências do desempenho dos partidos. Não quisemos esgotar o tema, mas algumas considerações podem ser tecidas sobre a pesquisa.

Primeiro, constatamos que o estado apresentava, no início da década de 1980, a lógica da competição bipartidária, tendo como representantes PMDB e PDS. Nisso não difere da experiência do país. O que chamou atenção nesse período foi o predomínio do PDS, partido que em algumas regiões possuía um desempenho eleitoral inferior ao do seu concorrente. Neves (1988) já destacava o predomínio do PDS.

Ficou demonstrado que o sistema bipartidário chega ao fim ainda na década de 1980, sendo substituído pelo multipartidarismo e tendo como principais partidos PTB, PFL e PMDB.

Dessa forma, podemos argumentar, como Fleischer (2006), que o final da década de 1990 é marcado por um “realinhamento” no sistema partidário do estado. É interessante notar que do ponto de vista do espectro ideológico, a década é marcada pela predominância de partidos de centro (PMDB), centro-direita (PTB) e direita (PFL). Assim, em termos de relativa estabilidade (MELO, 2006; 2010), o sistema partidário do estado acaba essa década tendo três partidos conquistado mais de 90% das cadeiras no Congresso e Assembleia Legislativa e mais de 70% nos municípios – o que indica uma relativa estabilidade.

Se continuarmos utilizando a idéia de relativa estabilidade, pode-se argumentar que o Estado de Mato Grosso do Sul desenvolveu uma competição eleitoral nos moldes da proposta de Melo (2006) durante as décadas de 1990 e 2000. Os partidos que o autor destaca, DEM, PT, PMDB, PSDB, PDT, PP e PTB mantiveram, juntos, sempre mais de 70% da representação nos municípios. O que é relevante nesse dado é que mesmo com mais de dez partidos com representação nos municípios, esses partidos conquistaram um número pouco expressivo em termos de cadeiras.

Já do ponto de vista do espectro ideológico, observa-se a predominância dos partidos de centro (PMDB e PSDB), e centro-direita (PTB, PFL e PL). Ao longo das três décadas, o estado teve mais governadores de centro, com o PMDB, um de centro-direita, PTB, e dois governos de centro-esquerda, PT. A rigor, os partidos de centro-esquerda só ganharam destaque a partir da década de 2000, o que é influência da conquista do governo do estado com Zeca do PT, em 1998, e da eleição de Lula, em 2002.

O que ficou demonstrado é a influência que os governos do estado e federal exercem sobre o desempenho eleitoral dos partidos. Primeiro, até o efêmero PRN conseguiu eleger um Prefeito, um Deputado Estadual e vereadores por influência da vitória do partido em nível federal, com o presidente Fernando Collor. Depois, ficou apontado como o Governador Pedro Pedrossian (PTB) influenciou os votos para a sua legenda nas eleições municipais de 1992. Mas parece predominar a influência do Governador, pois o PMDB, nunca elegeu um Presidente e mesmo assim conquistou a maior parcela da representação municipal o que é reflexo das suas conquistas no governo do estado.

A partir década de 1990, a maior constatação foi em torno do aumento da fragmentação do sistema partidário do estado, o que é semelhante ao que ocorria no país (FLEISCHER, 2006; BOHN & PAIVA, 2009). Nos primeiros anos, ficou evidenciada a força que os políticos apresentados no segundo capítulo ainda possuíam na política estadual. Pedro Pedrossian (PTB) e Wilson Barbosa Martins (PMDB) elegeram-se novamente. A presença das lideranças serviu como influência para os votos dos seus respectivos partidos. Isso mostra a peculiaridade do estado, pois, como vimos, o PMDB saiu da década de 1980 desgastado em nível federal e passou a ver suas bancadas caírem, o que não ocorreu aqui no Mato Grosso do Sul, tendo o partido eleito um Governador em 1990, parte considerável das representações municipais, voltando na década de 2000 elegendo e reelegendo um Governador.

Portanto, a partir do presente trabalho foi possível entender e apontar o desempenho eleitoral dos partidos políticos no estado. Sem com isso esgotar o tema, pensamos que a pesquisa cumpriu o seu objetivo de descrever o desempenho eleitoral dos partidos políticos, e delinear suas possíveis causas.

Notas

1. “Além de originário dos grandes proprietários rurais, estudioso do gado zebu e da história de Mato Grosso, foi um intelectual que bem representou a sua classe na causa divisionista” (BITTAR, 2009, p.63-64).
2. Cabe ainda lembrar que Pedro Pedrossian era uma figura desconhecida no meio político. Bittar (2009) lembra que Filinto Muller teria dito sobre Pedro Pedrossian, “quem é esse moço?”.

3. Silva e Oliveira (2006) argumentam que Plínio Barbosa Martins não concorre ao cargo de Governador por motivos pessoais. Abandonando a disputa, Plínio teria pedido para o irmão, Wilson Barbosa Martins, assumir seu lugar.
4. É importante destacar que não foram em todos os municípios que ocorreram eleições em 1982. Cidades importantes, como a capital, Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas não elegeram prefeitos, pois as eleições não foram realizadas nas chamadas Áreas de Segurança Nacional.
5. Este autor argumenta que até a década de 1990 o PMDB era o partido com o maior desempenho eleitoral, o que corrobora com os resultados deste trabalho.
6. Vale destacar que o PT quase ganhou a capital do estado nessas eleições. A disputa foi para o segundo turno, saindo o vitorioso o candidato peemedebista André Puccineli, com apenas 411 votos de diferença. A eleição foi marcada por acusações de compra de votos por parte do candidato eleito.
7. Lepre (2000) realizou uma análise da migração partidária no Paraná, o que seria um estudo interessante para ser feito no estado. Embora não seja o foco do trabalho, um estudo sobre as migrações partidárias no estado poderia revelar dados interessantes sobre o sistema partidário.
8. O PDT venceu em 2008 a prefeitura de Dourados. Mas em 2011, ocorreram outras eleições no município em virtude da cassação do Prefeito. Sendo que as eleições suplementares foram vencidas por uma coligação liderada pelo DEM.

Referências

- BITTAR, M. 1997. *Estado, educação e transição democrática em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: UFMS.
- _____. 2009. *Mato Grosso do Sul, a construção de um estado: poder político e elites dirigentes sul-mato-grossense*. Campo Grande: UFMS.
- BOHN, R.S. & PAIVA, D. 2009. A volatilidade eleitoral nos estados. *Sistema Partidário e democracia no Brasil. Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208.
- CERVI, E. U. & CODATO, A. 2006. Institucionalização partidária: uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná. In: CODATO, A. & SANTOS, F. (orgs.). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.
- CORRÊA, V. B. 1995. *Coronéis e bandidos em Mato Grosso*. Campo Grande: UFMS.
- DUVERGER, M. 1980. *Os partidos políticos*. 2ª ed. Brasília: UNB.
- FLEISCHER, D. 2007. Os partidos políticos. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP.
- LAMOUNIER, B. & MENEGUELLO, R. 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LEAL, V. N. 1997. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LEPRE, M. S. 2000. *Caos partidário paranaense*. Londrina: UEL.
- MAIR, P. 1994. Party Organizations: From Civil Society to the State. In: MAIR, P. & KATZ, R. S. (eds.). *How Parties Organize Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: SAGE.
- MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R. & POWER, T. 2000. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Paz e Terra.
- MAINWARING, S. & TORCAL, M. 2005. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 249-286.
- MELO, C. R. 2006. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, G. A. & RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- MENEGUELLO, R. 1998. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MENEGUELLO, R.; POWER, T. & MAINWARING, S. P. 2000. *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Paz e Terra.
- NEVES, M. M. 1988. *Elites políticas: competição e dinâmica partidário-eleitoral (caso de Mato Grosso)*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SARTORI, G. 1982. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB.
- SILVA, E. B. & OLIVEIRA, T. C. M. 2006. *Do MDB ao PMDB: 40 anos de história*. Campo Grande: Fundação Ulysses Guimarães.

Outras fontes

- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2010. Dados referentes ao número de partidos no Brasil. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>. Acesso em: 5.maio.2010.