



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR – v. 4, n. 2
(2015) –. Curitiba: TRE, 2015 -

Quadrimestral
ISSN 1414-7866

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

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

CDD 341.2805

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral Curitiba v. 4 n. 2 agosto p. 163-348 2015

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

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

Presidente:

Des. Jucimar Novo Chadlo

Vice-Presidente / Corregedor / Diretor da EJE/PR:

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Direção Geral:

Ana Flora França e Silva

Editores:

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política
(UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Luiz Domingos Costa (PUC/PR)

Direito Político e Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Miguel Pérez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Direito Político e Eleitoral

Ana Claudia Santano (PUC/PR)

Enaida Desiree Salgado (UFPR)

Conselho Editorial

Ciência Política

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFRGS)

Sérgio Braga (UFPR)

Capa: Luiz Domingos Costa

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Tikinet Edição Ltda.

Revisão técnica: Glaiane Quinteiro / Tikinet

Tiragem desta edição: 1.500 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@gmail.com

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

Revista PARANÁ ELEITORAL

Seção de Jurisprudência

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

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Derechas del siglo XXI: marco analítico para comprender su reconfiguración a partir del caso chileno	169 - 187	<i>Stéphanie Alenda</i>
A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral	189 - 216	<i>Alvaro Augusto de Borba Barreto</i>
O Partido Republicano norte-americano em 1960 e 2012: uma ascensão conservadora?	217 - 241	<i>Camila Feix Vidal</i>
Direito eleitoral e reforma política: sugestões para reformas legais, jurisprudenciais e culturais à ótima concretização dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto	243 - 295	<i>Ruy Samuel Espíndola</i>
Equidad de género en la reforma político-electoral de la constitución mexicana (2014)	295 - 318	<i>María Teresa Guzmán Robled</i>
El financiamiento político en la región americana. Hacia un sistema que preserve la equidad y la transparencia electoral	319 - 344	<i>Ricardo González Dorfman</i>
Normas editoriais	345 - 348	

Nota da Presidência

Tenho especial satisfação em escrever estas breves linhas nesta nota de edição da *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v. 4. n. 2. Orgulha-me fazê-lo porque tive o privilégio, ainda na qualidade de servidor desta Casa, de acompanhar o desenvolvimento deste periódico desde a década de 1980.

Participei da elaboração da revista de número 1 e recordo-me que, na época, a sua confecção era artesanal, datilografada pelos servidores e, posteriormente, reproduzida em mimeógrafos.

Recordo-me também que, na produção da revista de número 1, participaram comigo da sua elaboração as servidoras Maria Luíza Bernstorff Gualberto e Mariana Pilastre de Goes, minha mulher.

Oportuno registrar que a *Revista Paraná Eleitoral* foi criada em 1955, teve paralisada sua edição durante o Regime de Exceção, sendo retomada somente após a reabertura política.

Já na primeira edição dessa nova etapa, contou-se com a participação de um juiz-membro da Corte, doutor Egas Dirceu Moniz de Aragão, um dos maiores processualistas brasileiros que explorou o tema “Sistema de Preclusões e o Procedimento Eleitoral”.

Naquela época, o direito eleitoral era incipiente, sendo esparsa a produção de artigos técnicos sobre o tema. O texto do eminente professor Moniz de Aragão, marco do reinício das atividades da revista, certamente, foi um prenúncio do que vinha pela frente.

De fato, a partir do ano 2000, a revista passou a dispor do maior acervo de direito eleitoral do país, onde perfilaram grandes eleitoralistas, seguindo até o número 74, sendo possível a consulta de todos os exemplares no endereço eletrônico <http://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/acervos-1/parana-eleitoral-acervo>.

Agora, transformada em revista acadêmica, constitui-se num espaço único e diferente, unindo o direito eleitoral e a ciência política, disciplinas afins que se mesclam a investigar e lançar luzes no estudo do conhecimento e do fenômeno jurídico e político eleitoral.

Congratulo toda a equipe de editores, colaboradores e autores, cômico do trabalho árduo que é a confecção de um periódico e do prazer e satisfação em vê-lo publicado.

Des. **Jucimar Novochadlo**
Presidente

Derechas del siglo XXI: marco analítico para comprender su reconfiguración a partir del caso chileno

Stéphanie Alenda

Resumen

Para analizar la reconfiguración de la coalición opositora de centro-derecha en Chile desde las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013, proponemos articular dos acercamientos teórico-metodológicos habitualmente disociados en la literatura especializada: la sociología de las instituciones partidistas y la de las redes que irrigan los partidos. En la primera parte del artículo, revisamos los aportes y limitaciones de las dos principales corrientes teóricas en las que se inscriben los estudios sobre las derechas (los enfoques societal y organizacional). Construimos, luego, un marco explicativo que muestra la necesidad de tomar en cuenta las dinámicas intra, inter y extra partidistas para comprender el cambio institucional. Haciendo confluir la institución y las redes, se puede en efecto comprobar que la institucionalización partidista y la reestructuración de los sistemas de partidos se juegan también en una amplia gama de organizaciones que rodean los partidos e inciden en las conductas de sus actores. En Chile, las reglas de la competencia para el control del poder político se encuentran en etapa de redefinición, por lo que el estudio de los cambios en la coalición de centro-derecha cobra especial interés y relevancia. Sin embargo, nuestra propuesta analítica pretende ser generalizable a otros sistemas políticos y otras derechas latinoamericanas, más allá del caso chileno.

Palabras clave: derechas; Chile; redes partidarias; instituciones partidarias; cambio partidario.

Abstract

In order to analyze the reconfiguration of the Chilean center-right opposition since 2013 elections, we propose to articulate two theoretico-methodological approaches, usually disconnected in specialized literature: sociology of partisan institutions and sociology of

Acerca de la autora

Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt 1151503.

Ph.D. en Sociología. Profesora asociada y directora de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello, Santiago de Chile. Correo electrónico: salenda@unab.cl

the networks that irrigate those parties. First of all, we examine the contributions and limitations of the two main theoretical perspectives for the studies of right-wing parties (societal and organizational). We then elaborate a theoretical framework taking into account intra, inter and extra party dynamics to understand institutional change. Making institution and networks converge allows to see that party institutionalization and the (re)structuring of party systems proceed as well from a wide range of organizations that surround political parties, having an incidence on their actors' behaviors. In Chile, the rules of competition for the control of political power are currently being redefined; therefore the study of the changes within the center-right opposition acquires special interest and relevance. However, our analytical proposal aims to be generalizable to other political systems and right-wing Latin American parties, beyond the Chilean case.

Keywords: right-wing parties; partisan networks; partisan institutions; party change; Chile.

Artigo recebido em 10 de março de 2015; aceito para publicação em 22 de julho de 2015.

Introducción

Para explicar a posteriori ciertos logros electorales o, al revés, como parte de la estrategia de renovación de organizaciones partidistas que sufrieron derrotas electorales, la tesis de la “modernización” de las derechas o de las izquierdas ha sido esgrimida en diferentes ocasiones y contextos nacionales, tanto por los analistas como por los propios actores políticos. En el caso de la derecha chilena, la elección de Sebastián Piñera en 2010 reabrió el debate en torno al advenimiento de una “nueva derecha”¹, lo que dio principalmente cuenta de una lucha por el monopolio de la definición legítima de la identidad del sector de parte “...de fuerzas política –la Unión

1. Sebastián Piñera en entrevista al diario *El País* del 7 de noviembre de 2010, “Estamos construyendo una nueva derecha”. En cuanto a los intentos de teorización, véanse en particular a José Miguel Izquierdo, en “Nueva Derecha”, Ponencia en el Congreso de la Asociación chilena de ciencia política, 12 de noviembre de 2010. Por su parte, Correa Sutil (2004) y otros historiadores fijan el fin de la derecha oligárquica en la década de 1960 con la creación del Partido Nacional el 11 de mayo de 1966, mientras que otros académicos, tales como los politólogos Morales y Bugueño (2001), asocian ésta con la emergencia de la UDI.

Demócrata Independiente (UDI)² y Renovación Nacional (RN)³ –, y de grupos políticos al interior de ellas – en competencia. Una corriente “liberal” emergió en la Alianza, haciendo temer a los más conservadores un deslizamiento hacia el centro; aparecieron también nuevos referentes políticos (Amplitud, en enero de 2014, y Evolución Política –Evópoli–, actualmente en proceso de constitución como partido), nuevos *think tanks* y fundaciones, junto a una nueva generación de investigadores sensibilizados a los temas de participación ciudadana y derechos humanos. Este recambio generacional se observó además en la renovación de las directivas partidistas, tanto en la UDI como en RN.

Dado que estos cambios tendrán indudables repercusiones en la conformación de la actual coalición opositora y, más ampliamente, en el sistema de partidos chilenos, el tema adquiere una gran relevancia para comprender lo que está en juego en esta “reestructuración de la competencia por el control del poder ejecutivo” (Mair, 2007, 243).

Para explicar estas transformaciones recientes y, más generalmente, el cambio partidista, tanto la teoría producida por la ciencia política de corriente principal (Thelen, 2004; Pierson, 2004; Mahoney y Thelen, 2010 entre otros), como la mirada en términos de construcción social de las organizaciones partidistas (Offerlé, 1987) potenciada por la sociología política francesa, resultan útiles. Ello, con el fin de poder centrar el análisis en las dimensiones organizacionales e institucionales de estos cambios, sobre los cuales los estudios han sido escasos, preguntándonos además cómo otros cambios que intervienen fuera de la política, vale decir en entornos sociales específicos, inciden en los procesos de institucionalización y afectan la organización interna de los partidos. Esta hipótesis, que encuentra sus raíces en un enfoque societal sobre los partidos, no ha sido trabajada por la ciencia política de corriente principal, y tampoco articulada con un enfoque organizacional. Como veremos, ambas perspectivas han tenido además

2. Partido fundado como movimiento político en 1983. Su principal ideólogo fue el abogado, político y profesor universitario Jaime Guzmán, uno de los redactores de la Constitución Política de 1980 y senador desde 1990 hasta su asesinato en 1991.
3. Partido fundado en 1987 de cara al plebiscito de 1988 sobre la continuación del General Pinochet en el poder. RN nace de una alianza entre diferentes movimientos políticos de derecha y centro-derecha: principalmente el Movimiento de Unión Nacional (MUN), la Unión Demócrata Independiente (UDI), el Frente Nacional del Trabajo (FNT).

dificultades tanto para dar cuenta de las especificidades de partidos de centro-derecha indudablemente muy diversos, como para explicar sus mutaciones organizacionales de largo y más corto plazo.

Los enfoques teóricos sobre las derechas

El enfoque societal: aportes y limitaciones para explicar el cambio partidista

Influenciado por la perspectiva marxista, según la cual los partidos son expresiones de las clases sociales, este enfoque vincula específicamente la derecha con la defensa de la posición de clase dominante y con la preservación del orden capitalista. Su formulación más notable se encuentra en la teoría sobre la formación de los sistemas de partidos en Europa de Lipset y Rokkan (1967), según la cual cada partido es la expresión de oposiciones sociales o culturales antiguas (centro/periferia, Estado/Iglesia, urbano/rural), que preexisten a aquella formación. Conforme a este planteamiento, la derecha se estructura en base a un proceso histórico fundamental, la Revolución Industrial, que da lugar a partir de la segunda mitad del siglo XIX a una oposición entre los detentores del capital (la burguesía) y las fuerzas que representan el mundo del trabajo industrial (el proletariado obrero). En cuanto a sus diversas expresiones (partidos conservador, liberal, demócrata-cristiano etc.), dependen de la naturaleza de los clivajes sociales y culturales propios de la historia de las sociedades europeas. En otras palabras, se enmarcan en configuraciones nacionales diversas y específicas que contribuyen a explicar el peso relativo de las derechas, su fragmentación ideológica u organizacional o sus divisiones en función de líneas de fractura más o menos presentes en cada contexto.

Dada la estabilidad del sistema político chileno, este enfoque se impuso naturalmente en la ciencia política nacional⁴. Según Luna (2008), en términos ideológico-programáticos, el sistema de partidos chileno hasta 1973 se presentó “como excepcional en la región por su estructuración temprana, y de larga duración, en base a dos fisuras

4. Véanse: Dix (1989); Scully (1992); Scully y Valenzuela (1993); Valenzuela (1995, 1999); Tironi y Agüero (1999); Alcántara y Luna (2004); Luna (2008) entre otros.

(clivajes) predominantes: el conflicto clerical-secular⁵ y el conflicto socioeconómico representado por el eje izquierda-derecha” (78). Sin embargo, además de no ser siempre explicativo de la estructuración de los sistemas de partidos⁶, su principal debilidad radica en no tomar en cuenta la evolución, tanto ideológica como organizacional, de los partidos, y en no permitir explicar sus transformaciones recientes. Al contrario, los partidos aparecen “congelados” a principios del siglo XX debido a la fuerza de los clivajes. Son asimismo a menudo reducidos a meras “expresiones” de estas líneas de fractura. En Chile, y al igual que en otros contextos, se comprobó así la persistencia del clivaje de clase (Altman, 2004), mientras otros politólogos resaltaron más bien la existencia de líneas divisorias superpuestas o en competencia (Alcántara y Luna, 2004; Fuentes, 2013; Elgueta y Herrera, 2013 entre otros), restando fuerza a la asociación inicial entre derecha y clase dominante.

Por último, el enfoque subestima el impacto de los factores institucionales y políticos en la generación de los sistemas de partidos, en particular uno de mucho interés para explicar el cambio partidista: el trabajo práctico y simbólico de los partidos o de agentes políticos que contribuye a mantener e incluso a producir los clivajes (Sartori, 1990; Offerlé, 1987). Es lo que refleja en Chile el debate en torno a la aparición de un nuevo clivaje autoritarismo/democracia, sin raíces socio-estructurales (ver entre otros a Tironi y Agüero, 1999; Valenzuela, 2001; Torcal y Mainwaring, 2003; Garretón, 2008).

Esta perspectiva societal estimula indagar en las dimensiones organizacionales e institucionales de las transformaciones partidistas en dos sentidos: 1) explorando la diversidad y modificaciones de los perfiles dirigenciales que contribuyen a la estructuración y reestructuración de los partidos, mediante encuestas socio-gráficas⁷; 2) enfocando aquellas transforma-

-
5. El término clivaje también ha sido usado específicamente para describir la primera gran división de los partidos de derecha chilenos. Stuvén (2000) centra este quiebre en las luchas liberales y conservadoras del siglo XIX.
 6. Cabe por lo demás notar que si bien se ha demostrado que la tesis del congelamiento funciona en algunos contextos (por ejemplo en los casos escandinavo, británico o austriaco), ésta resulta poco explicativa en otros (español, francés etc.). Ver Alexandre-Collier y Jardin (2004, 51).
 7. Cabe dar cuenta de la existencia en Chile de varios trabajos sobre la composición social de las élites políticas, entre otros Joignant y Navia (2003); Joignant (2007); Alenda y Sepúlveda (2009); Joignant y Güell (2011) y Cordero y Funk (2011).

ciones como el resultado de los cambios que afectan las redes o entornos tradicionales de los partidos –principalmente empresariales y religiosos en el caso de las derechas –, considerando también el efecto de los *think tanks* en su producción y renovación ideológico-programática. Sin embargo, para contribuir a un marco analítico sobre el cambio partidista, estos dos aspectos deben ser complementados por los aportes del enfoque organizacional.

El enfoque organizacional: aportes y limitaciones para explicar el cambio partidista

Los acercamientos organizacionales constituyen otra gran corriente de análisis de los partidos políticos. Por lo general, se focalizan en las luchas de poder que se desarrollan al interior de los partidos y en los recursos asociados a éstas. Abarcan los procedimientos de selección y reclutamiento de dirigentes, la diversidad de carreras políticas (y profesionales) que confluyen en cada organización; o el estudio de la anatomía interna de los partidos (Sartori, 1976-1992, 99). A diferencia del enfoque societal, los partidos son clasificados en virtud de las formas de organización y de liderazgos que hacen su especificidad. Sus estrategias son más bien determinadas por variables políticas, tales como el mismo sistema de partidos (su número), el régimen político (parlamentario o presidencial) y las normas electorales, pero éstas son ante todo indisociables del marco de competencia interna propia de aquellas organizaciones.

A partir de la famosa distinción propuesta por Duverger (1951) entre partidos de cuadros y partidos de masas, la ciencia política se fue enriqueciendo de nuevas categorías que aparecieron a raíz de los cambios socio-políticos que afectaron las sociedades occidentales (Katz y Mair, 1995). Los partidos de derecha fueron inicialmente catalogados como partidos “de notables” (Weber, 1922-1995) o “de cuadros”, estructurados de manera laxa y descentralizada, según el tipo ideal propuesto por Duverger, a diferencia de los partidos de masas o de “militantes” (Offerlé, 1987). Conforme esta tipología, mientras las actividades de reclutamiento y la formación política de la membresía resultaban fundamentales en la vida interna de los partidos de izquierda, los partidos de “notables” que contaban con

un número de miembros selectos y reducidos, financistas de sus propias organizaciones, no veían la necesidad de ampliar su membresía. Ahora bien, lo que muestran los estudios más recientes es que no aparece un esquema organizacional que permita dar cuenta específicamente de estas formaciones políticas, primero debido a su heterogeneidad organizacional (desde los partidos demócrata-cristianos hasta la derecha radical en Europa); segundo, dada la tendencia a una atenuación de la distinción entre partidos de cuadros y partidos de masas.

En primer lugar, los partidos de derecha tendieron a mimetizarse con sus adversarios. En efecto, junto con la extensión del sufragio, el formato de partidos compuestos de redes de notables perdió su funcionalidad. Los partidos de derecha empezaron a implementar un sistema de cotizaciones y encuadramiento de sus militantes y buscaron implantarse a nivel local. Es así cómo el partido conservador británico, estudiado por McKenzie (1955), pasó de conformar un círculo parlamentario reducido a sumar tres millones de adherentes luego de la Segunda Guerra mundial. En segundo lugar, se produjo un declive del voto de clase, que coincide con la emergencia de los partidos *catch-all* (Kirchheimer, 1966) en un contexto de debilitamiento del clivaje izquierda-derecha. En tercer lugar, la merma global de los efectivos de afiliados contribuyó también a esta atenuación, pudiendo ser interpretada en el sentido de una vuelta al ethos burgués de los partidos de notables.

Vemos, por lo tanto, que estas tipologías no permiten dar cuenta de la especificidad organizacional de las derechas, a lo cual se suma que los estudios organizacionales no han sido muy capaces de interpretar los cambios incesantes que atraviesan aquellas organizaciones (Lagroye, 1989 citado por Sawicki, 2011). En efecto, los trabajos sobre el reclutamiento o la selección de candidatos, generalmente, no se interesan por las propiedades sociales del personal político estudiado, cuando conocer éstas constituye un desafío ineludible para investigar seriamente las transformaciones del reclutamiento político (Gaxie, 1980), la renovación de cuadros y dirigentes o la profesionalización política (Offerlé, 1999). De ahí la necesaria reconexión del enfoque organizacional con la perspectiva societal. Sin embargo, sostenemos que el enfoque organizacional debe además ser enriquecido por las perspectivas

que abre la sociología de la institución (Lagroye y Offerlé, 2011), la cual propone articular en un mismo marco analítico las reglas y los jugadores, tradicionalmente disociados (North, 1990, 4-5). Se debe abordar comparativamente las derechas como productos de la dialéctica entre las prácticas individuales que hacen existir tipos particulares de “asociación” (Weber, 1922-1995) y las conductas autorizadas en ellas (Fretel, 2011, 195-6). Para que este abordaje permita llegar a un marco explicativo integral del cambio institucional con sus dinámicas intra, inter y extra partidistas, esta sociología comparativa de las instituciones partidistas debe a la vez articularse con una sociología comparativa de sus entornos o redes sociales.

Explicar el cambio partidista en la confluencia de la institución y de las redes

Derechas y sociología de las instituciones partidistas

La sociología de las instituciones partidistas⁸ permite pensar articuladamente las coacciones que pesan sobre los miembros de una institución y los recursos o “movidas” individuales que concurren a su reproducción o reinención. Reconcilia asimismo dos grandes posturas teóricas y visiones del mundo social: por un lado, la de la sociología de las organizaciones que dirige el foco sobre el margen de maniobra de actores dotados de recursos y competencias diferenciados, pero con tácticas limitadas por las reglas de la institución en la cual se desenvuelven (Crozier y Friedberg, 1977); por otro, el análisis sea del “poder disciplinario” de la institución (Foucault, 1975), sea de su capacidad de modificar el sistema de esquemas incorporado duraderamente por los individuos (*habitus*) mediante lo que Bourdieu llama un “acto de institución” (Bourdieu, 1982, 59). Adscribiéndonos a esta perspectiva, sostenemos que enfocar el partido político *preferentemente* como una institución ofrece un marco teórico y metodológico para pensar con mayor eficacia e integralidad el cambio organizacional.

8. En la compilación de Lagroye y Offerlé, *Sociologie de l'institution* (2011), remitimos en particular al capítulo de Julien Fretel sobre el centro francés, UDF, Modem.

Este planteamiento converge con varios esfuerzos de corriente principal que buscan explicar el cambio partidista. Sobre el caso argentino, Levitsky (2003) mostró por ejemplo que la rápida adopción de reformas neoliberales por el partido justicialista durante la presidencia de Carlos Menem fue posible por tratarse de un partido “débilmente institucionalizado” y que los partidos fuertemente institucionalizados tienden a adaptarse al cambio de manera más gradual y lenta que las instituciones débiles (Levitsky y Murillo, 2010). Por su parte, la teoría del cambio incremental (Mahoney; Thelen, 2010) permite precisamente diferenciar aquellas variaciones a través de una tipología que hace derivar el cambio de la especificidad de las propiedades institucionales, asociadas a su vez a diferentes tipos de agentes de cambio, en el marco de contextos particulares (Mahoney y Thelen, 2010, 16-7). Esta teoría distingue asimismo diferentes formas en las que las instituciones pueden evolucionar, entre las cuales el injerto de nuevas reglas sobre las viejas (“superposición”), la atrofia gradual (“desvío”), la pérdida de relevancia (“desplazamiento”) o los cambios en su función (“conversión”). Testeando este modelo de análisis en el caso de la UDI (Alenda, 2014b), pudimos comprobar que una alta rutina no constituye un impedimento para la adaptación de un partido político a cambios del entorno o a ciertos remezones internos y que, por ende, la institucionalización, así entendida, no reduciría *a priori* la capacidad adaptativa de las organizaciones, a diferencia de lo que planteó inicialmente Levitsky (2003) en su estudio del partido justicialista. Pretendemos seguir poniendo a prueba esta hipótesis en el caso de la UDI, “institución fuerte”, sin embargo atravesada por tensiones internas que ya dificultaban la preservación de su homogeneidad antes del 2010 (Alenda, 2014a). La comparación con RN, partido “débilmente institucionalizado”, ofrece la posibilidad de testear esta teoría del cambio en otro tipo de estructura organizacional.

El investigador debe por lo tanto interesarse en los aspectos de una institucionalización “informal”, que dependen de la capacidad de los partidos para inculcar a sus miembros esquemas de percepción, de pensamiento y de acción duraderos (los *habitus*, según Bourdieu), los mismos que regulan, aunque informalmente, el diario vivir partidista, plasmándose en reglas, roles diferenciados, vale decir en una “cultura institucional” específica, sistema de valores y de reglas cuya socio-génesis debe ser reconstruida (Alenda, 2014b). Esta preocupación por

los procesos “informales” es coincidente con una parte de la agenda de investigación que Luna y Rovira (2011) sugieren abrir sobre las derechas de la región, ahondando mucho más en sus “características organizativas e institucionales”. En sus palabras “el foco no debe estar puesto sólo en su institucionalidad formal, sino en sus mecánicas de funcionamiento cotidiano, abarcando múltiples arenas del quehacer partidista” (19). La revisión de literatura muestra que los estudios politológicos sobre las derechas en Chile se han dedicado más bien a estudiar la dinámica y las razones de su rendimiento electoral (Montes; Mainwaring y Ortega, 2000; Joignant y Navia, 2003; Morales y Bugueño, 2001; Berríos, 2007; Gamboa, 2007; Avendaño, 2009; Morales; Navia y Poveda, 2009; Luna, 2010; Luna y Rovira, 2011 entre otros). Fueron en efecto escasos los trabajos que pretendieron abordar el tema de su organización interna⁹.

Nuestro marco analítico pretende de esta forma aportar a la comprensión del cambio institucional en diferentes tipos de partidos: los dos pilares de la derecha chilena desde la vuelta a la democracia (RN y la UDI), que cuentan con grados de institucionalización variables; y diferentes expresiones de esta nueva centro-derecha (Evópoli, Amplitud y Partido Regionalista Independiente –PRI–¹⁰) Para analizar dicho cambio, la variable “generación política”, definida en relación a la antigüedad en la actividad político-partidista y entendida como “los recursos, formas de acción y percepción del mundo que traen los actores antes de ingresar al partido” (Vommaro, 2013, 25, sobre el PRO¹¹ de Argentina) resulta clave. En el caso del PRO, que surge en un contexto de desestructuración del sistema partidista (Morresi y Vommaro, 2014), esta variable permitió aprehender la específica heterogeneidad de los dirigentes de derecha, que provienen sea de partidos en crisis, sea del mundo de las empresas, ONGs y *think tanks*. Asimismo, dicha variable permite enfocar los “conflictos generacionales” como el producto de socializaciones y representaciones

9. Sobre RN, véanse Barozet y Aubry (2005).

10. Partido creado en julio de 2006, que forma parte de la actual coalición de oposición, junto a la UDI, RN y Evópoli.

11. Propuesta Republicana (PRO) surgió en 2002 en torno al Mauricio Macri, empresario que hasta entonces no había tenido participación político-partidista y quien gobierna el distrito federal de Argentina desde 2007, situación inédita para una fuerza de centro-derecha en ese país.

diferenciadas que conllevan diversas formas de pertenencia a la institución partidista, modificando inevitablemente la relación con ella¹².

En cada caso, se tiene que explorar la relación dialéctica entre lo instituido y lo instituyente, devolviendo a la noción de institucionalización su dimensión histórica y procesual, y contribuyendo de esta forma a la reflexión crítica sobre la noción de institucionalización de los sistemas de partidos (Luna y Altman, 2011). Sostenemos en efecto que este proceso no puede ser comprendido sin tomar en cuenta las dinámicas societales que ocurren fuera de los partidos.

Derechas y sociología de los entornos partidistas

Proponemos analizar, articulado a lo anterior, las transformaciones de los partidos de derecha desde la sociedad en la que éstos se desenvuelven y los contextos históricos en los que evolucionan. Adoptando esta perspectiva, en un trabajo que hizo escuela sobre el partido comunista francés, Pudal (1989) mostró que las acciones de los dirigentes comunistas y sus creencias estaban muy lejos de obedecer únicamente a finalidades estratégicas impuestas por ciertas lógicas de competencia inherentes al partido y al “mercado” político (Gaxie, 2000). Comprobó en efecto que la génesis del partido comunista en Francia resultaba inseparable de diferentes fenómenos de corte socio-histórico, tales como las transformaciones de la clase obrera francesa del período de post-guerra o las trabas inherentes al sistema escolar que restringieron la promoción por la escuela de los “hijos del pueblo”, fenómenos que fueron aprovechados por los dirigentes comunistas. Este análisis tomó así en cuenta las formas específicas de sociabilidad y de identidad local, sindical, u profesional. Por su lado, Sawicki optó por llamar “entorno partidista” al “conjunto de relaciones consolidadas entre grupos cuyos miembros no tienen necesariamente como finalidad principal participar en la construcción del partido político, aunque contribuyan a aquello mediante sus actividades” (Sawicki, 1997, 2011, 44). Esta noción nos parece fundamental para comprender cómo las propias transformaciones de esos entornos repercuten a su vez en las dinámicas del cambio partidista.

12. Sobre la UDI, véanse Alenda (2014a).

En América Latina, las derechas poseen por lo general un vínculo privilegiado con los sectores empresariales (Luna; Rovira, 2011, 17), y algunos partidos mantienen además una relación fuerte con ciertas organizaciones religiosas, principalmente el Opus Dei y los Legionarios de Cristo en Chile. El papel de los *think tanks* y de los centros de estudio en general (Pinilla, 2012) forman también parte de aquellos entornos. “Vinculados directa o indirectamente al mundo político, a sectores empresariales o bien a una combinación de ambos” (Gárate Chateau, 2012, 475), concurren a la protección de los temas llamados “valóricos” o “morales” (derechos sexuales, interrupción del embarazo, eutanasia etc.). Mientras las organizaciones empresariales y religiosas contribuyen a la construcción partidista sin que aquello sea su finalidad primordial, y conocen también procesos propios de mutación; los *think tanks* de partidos políticos asumen, dentro de un mercado político competitivo, el desafío estratégico de producir ideas sobre políticas públicas, así como el de formar expertos para las tareas de gobierno. En ellos, se suelen también refugiar quienes han perdido las elecciones para preparar su regreso a la política.

Inspirándonos en la tipología de Sawicki (2011), nos parece fundamental prestar atención a dos tipos de redes: a) el conjunto de relaciones interpersonales entre los responsables de los diferentes componentes de una organización dada (cabe preguntarse específicamente cómo se constituyen los “círculos” internos¹³ de los partidos en torno a las mismas experiencias socializadoras) y b) el sistema de interdependencia entre organizaciones que intervienen en diferentes espacios cuyos actores son “multiposicionados” (Boltanski, 1973) o cuyos miembros comparten las mismas creencias o ideales. En Chile, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2004 ya revelaba una conexión entre los ámbitos económicos y políticos y los centros de investigación (198)¹⁴; mostraba también la fuerte participación de la elite empresarial en movimientos religiosos (185), lo que fue investigado como una forma de distinción social y reproducción de las elites,

13. Véanse Degenne y Forsé (1994). Para el caso chileno, remitimos al trabajo de Espinoza (2010) sobre la conformación de las elites políticas, recurriendo al análisis de redes sociales.

14. Véanse también el trabajo exploratorio de Pina Stranger (2011) relativo a las interdependencias económicas y políticas de las elites chilenas en los últimos treinta años.

que buscaban renovar su *ethos* frente a las orientaciones progresistas de la Iglesia (Thumala, 2011) y, más generalmente, de la sociedad. Cruzando perspectiva historiográfica y análisis de redes, se puede, por un lado, develar la estructura de relaciones estables e históricamente constituidas entre sectores sociales formalmente separados (político, económico, religioso) y, por otro, objetivar los contornos de estas redes mediante encuestas socio-gráficas y entrevistas en profundidad.

Asimismo, merecen ser exploradas las siguientes dimensiones de estas conexiones entre el campo político (*think tanks* incluidos) y las esferas económica y religiosa: i) el efecto sobre los cambios en los equilibrios internos de los partidos del ingreso de dirigentes que disponen de otras relaciones sociales construidas en los ámbitos privado y/o religioso; ii) las homologías de las coacciones ligadas a la cultura de los partidos y aquella propia de otras organizaciones, lo que Passeron (1991, 92) puso en evidencia en el caso de los partidos llamados “totalitarios”, tales como el PC, frecuentemente comparado con la Iglesia católica; iii) el perfil y la multiposicionalidad de actores que participan en la producción, reproducción y transformación partidista, tanto organizacional como ideológica.

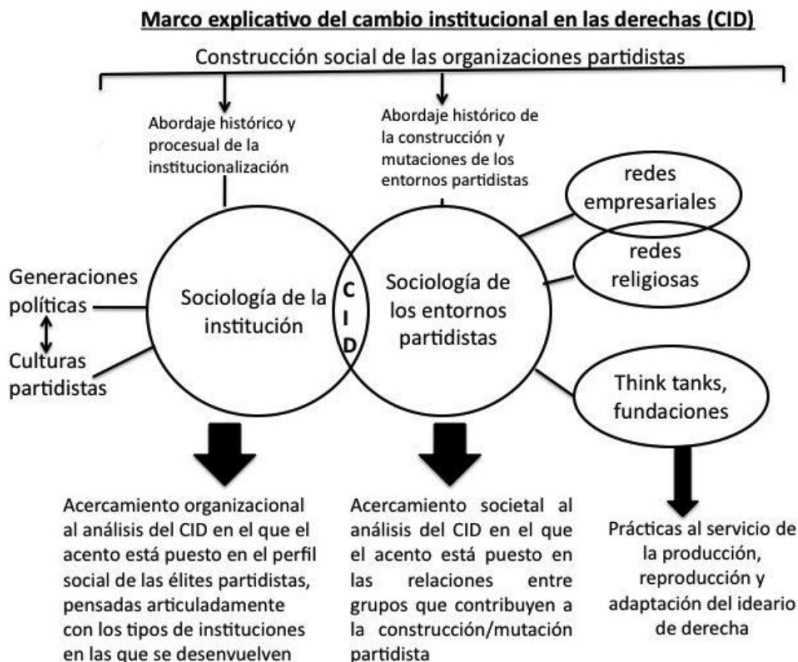
Precisamente en lo que se refiere al entorno empresarial, deben ser indagados los efectos de los cambios en las redes tradicionales de reclutamiento, apoyo e influencia, en particular en el caso de los partidos de derecha más consolidados (la UDI y RN), y puestas en evidencia la diversidad y transformación en el tiempo de los *habitus* empresariales que han alimentado de manera diferenciada ambos partidos. La vinculación de las elites empresariales con las elites intelectuales y políticas que han representado históricamente sus intereses, constituye en efecto un área de gran interés para poder observar la forma en que la demanda por una sociedad menos desigual está siendo procesada. Los *think tanks* más vinculados a los poderosos grupos económicos chilenos, sus dirigencias gremiales, así como los lobbistas mediante los cuales estas elites buscan influir en las decisiones gubernamentales o parlamentarias¹⁵, constituyen también un *milieu* preferencial para la observación de este fenómeno. En cuanto a las redes religiosas, en que recluta en particular la UDI (Insunza y Ortega, 2008), cabe preguntarse por los cambios

15. Sobre las estrategias no electorales para la acción política adoptadas por la derecha latinoamericana, véanse Luna y Rovira (2014).

en esas instancias de socialización religiosa que pudieron afectar la capacidad de homogeneización moral de este partido.

Más allá del objeto de análisis constituido por la centro-derecha chilena, el marco analítico propuesto debería así permitir comprobar que las “estrategias” de los actores resultan tanto de sus posiciones en el entorno partidista y de los intereses o recursos ligados a éstas, como de los cálculos indisociables del marco de competencia propia de la institución partidista; también que la competencia política, la institucionalización partidista y la estructuración de los sistemas de partidos se juegan en una amplia gama de organizaciones que irrigan los partidos. Estar atentos a las transformaciones de estas redes es precisamente estar en condiciones de identificar cómo los cambios que intervienen desde fuera de la política afectan también la organización interna de los partidos. Por último, este modelo de análisis producido a partir del caso chileno puede ser útil para comprender más integralmente las recomposiciones de otras agrupaciones de centro-derecha en la región.

Figura 1 – Síntesis de nuestra propuesta analítica



Referencias

- ALCÁNTARA, M.; LUNA, J. P. (2004). Ideología y competencia partidista en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n. 1, p. 128-168.
- ALENDA, S.; SEPÚLVEDA, J. I. (2009). Pensar el cambio en las organizaciones partidistas: perfiles dirigenciales y trayectorias de moderación en la Concertación y la Alianza. En: *Economía, instituciones y políticas en Chile*. Serie Estudios, vol. IV. División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, p. 135-180.
- ALENDA, S. (2014a). Les avatars de la 'nouvelle droite' chilienne: la fabrique d'une institution partisane (1967-2010). *Politix - Revue des sciences sociales du politique*, vol. 106, n. 27, p. 135-161.
- _____. (2014b). Cambio e institucionalización de la 'nueva derecha' chilena (1967-2010). *Revista de Sociología e Política*, vol. 22, n. 52, p. 159-180.
- ALEXANDRE-COLLIER, A.; JARDIN, X. (2004). *Anatomie des droites européennes*. París: Armand Colin.
- ALTMAN, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n. 2, p. 49-66.
- AVENDAÑO, O. (2009). *La oposición de derecha en Chile. El caso de la UDI en perspectiva comparada*. Ponencia presentada al XXI Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile, 12-16 de julio.
- BAROZET, E.; AUBRY, M. (2005). De las reformas internas a la candidatura presidencial autónoma: los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional. *Política*, n. 45, p. 165-196.
- BERRÍOS, F. (2007). La Unión Demócrata Independiente. En: HUNEEUS, F.; BERRÍOS, Y.; GAMBOA, R. (eds.). *Las elecciones chilenas de 2005*. Partidos, coaliciones y votantes en transición. Santiago: Catalonia, p. 29-52.
- BOLTANSKI, L. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue française de sociologie*, vol. 14, n. 1, p. 3-26.
- BOURDIEU, P. (1982). Les rites comme actes d'institution. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 43, p. 58-63.
- CORDERO, R.; FUNK, R. (2011). La política como profesión. Cambio partidista y transformación social de la élite política en Chile, 1961-2006. *Revista Política y Gobierno*, vol. 18, n. 1, p. 39-71.
- CORREA, S. (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago, Chile: Sudamericana.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. París: Editions du Seuil.

- DEGENNE, A.; FORSE, M. (1994). *Les réseaux sociaux. Une approche structurale en sociologie*. París: Armand Colin.
- DIX, R. (1989). Cleavage structures and party systems in Latin America. *Comparative Politics*, vol. 22, n. 1, p. 23-37.
- DUVERGER, M. (1951). *Les partis politiques*. París: Armand Colin.
- ELGUETA, R.; HERRERA, M. S. (2013). Dimensiones de competencia en la política chilena de los noventa: evaluación del impacto de un gobierno militar en la reestructuración del sistema de partidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 56, p. 177-210.
- ESPINOZA, V. (2010). Redes de poder y sociabilidad en la élite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005. *Revista Polis*, vol. 9, n. 26, p. 251-86.
- FRETEL, J. (2011). Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans. En: LAGROYE, J.; OFFERLE, M. *Sociologie de l'institution*. París: Belin, p. 195-217.
- FOUCAULT, M. (1975). *Surveiller et punir*. París: Gallimard.
- FUENTES, C. (2013). *El fraude: crónica sobre el plebiscito de la constitución de 1980*. Santiago de Chile: Hueders.
- GÁRATE, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile: (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- GARRETÓN, M. A. (2008). *Política, cultura y sociedad en el Bicentenario*. Ponencia. Consejo Nacional de la Cultura, Santiago de Chile.
- GAXIE, D. (1980). Les logiques du recrutement politique. *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n. 1, p. 5-45.
- _____. (2000). *La Démocratie représentative*. París: Montchrestien.
- GAMBOA, R. (2007). *Renovación nacional. Las elecciones presidenciales y parlamentarias chilenas de 2005*. Santiago de Chile: Catalonia, p. 53-78.
- INSUNZA, A.; ORTEGA, J. (2008). *Legionarios de Cristo en Chile. Dios, dinero y poder*. Santiago de Chile: UDP.
- JOIGNANT, A. (2007). Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005). *Estudios Públicos*, n. 106, p. 205-71.
- JOIGNANT, A.; GÜELL, P. (eds.). (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines*. Santiago: UDP.
- JOIGNANT, A.; NAVIA, P. (2003). De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001). *Estudios Públicos*, n. 89, p. 130-71.
- KATZ, R.; MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, vol. 1, n. 1, p. 5-28.

- KIRCHHEIMER, O. (1966). The transformation of the Western European party systems. En: LaPALOMBARA, J.; WINER, M. (eds.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University, p. 177-200.
- LAGROYE, J. (1989). Change and permanence in political parties. *Political Studies*, vol. 37, n. 3, p. 362-75.
- LAGROYE, J.; OFFERLE, M. (2011). *Sociologie de l'institution*. París: Belin.
- LEVISTKY, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America*. Argentine peronism in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University.
- LEVISTKY, S.; MURILLO, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, n. 24, p. 31-56.
- LIPSET, S.; ROKKAN, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: Free Press.
- LUNA, J. P. (2010). Segmented party-voter linkages in Latin America: the case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, n. 42, p. 325-56.
- LUNA, J. P.; ALTMAN, D. (2011). Uprooted but stable: chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n. 2, p. 1-28.
- LUNA, J. P.; ROVIRA, C. (2011). *Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar*. Trabajo presentado en LASA Forum Summer 2011, vol. XLII, n. 3.
- _____. (2014). *The resilience of the Latin American right*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. (2003). *Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- MAIR, P. (2007). Le changement des systèmes de partis. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, n. 2, p. 243-61.
- MCKENZIE, R. (1955). *British political parties*. The distribution of power with the conservative and labour parties. London: Heinemann.
- MONTES, E.; MAINWARING, S.; ORTEGA, E. (2000). Rethinking the chilean party system. *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, n. 3, p. 795-824.
- MORALES, M.; BUGUEÑO, R. (2001). La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile. *Revista de Estudios Sociales*, n. 107, p. 215-48.
- MORALES, M.; NAVIA, P.; POVEDA, A. (2009). ¿Quién vota Piñera? Los determinantes de adhesión al candidato presidencial de la Alianza. En: UDP (informe anual) *Cuarta encuesta nacional de Opinión pública UDP*, Chile 2008: percepciones y actitudes sociales. ICSSO-UDP, p. 48-56.

- MORRESI, S.; VOMMARO, G. (2014). Argentina: The Difficulties of the Partisan Right and the Case of Propuesta Republicana. En: LUNA, J.P.; ROVIRA KALTWASSER, C. (eds.). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 319-345.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University.
- OFFERLÉ, M. (1987-2004). *Les partis politiques*. Paris: PUF.
- _____. (1999). Professions et profession politique. En: OFFERLÉ, M. *La profession politique: XIX-XXème siècle*. París: Belin, p. 7-35.
- PASSERON, J.-C. (1991). *Le Raisonnement sociologique*. París: Nathan.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University.
- PINA STRANGER, A. (2011). *Métodos de análisis de redes y elite económica*. Serie Working papers ICSO-UDP, n. 1.
- PINILLA, J. P. (2012). Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en Chile actual. *Revista Polis*, vol. 11, n. 32, p. 119-40.
- PNUD-Informe de Desarrollo Humano en Chile. (2004). *El Poder, ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile.
- PUDAL, B. (1989). *Prendre Parti*. Pour une sociologie historique du PCF. París: Presses de la FNSP.
- SARTORI, G. (1976-1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- SARTORI, G. (1990). *The Sociology of Parties: A Critical Review*. En: MAIR, P. (ed.). *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, p. 150-182.
- SAWICKI, F. (1997). *Les réseaux du parti socialiste*. Sociologie d'un milieu partisan. París: Belin.
- _____. (2011). Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas. *Revista de Sociología*, n. 25, p. 37-53.
- SCULLY, T. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago. Chile: CIEPLAN-Notre Dame.
- SCULLY, T.; VALENZUELA, S. (1993). De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, n. 51, p. 195-228.
- STUVEN, A. M. (2000). *La seducción de un orden*. Las élites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- THELEN, K. (2004). *How Institutions evolve*. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University.
- TIRONI, E.; AGÜERO, F. (1999). ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno? *Estudios Públicos*, n. 74, p. 151-68.

- TORCAL, M.; MAINWARING, S. (2003). The political re-crafting of social bases of party competition: the case of Chile 1973-1995. *British Journal of Political Science*, n. 33, p. 55-84.
- THUMALA, M. A. (2011). Distinción de base religiosa en la elite económica chilena: algunas limitaciones en el enfoque de Bourdieu. En: JOIGNANT, A.; GÜELL, P. (eds.). *Notables, tecnócratas y mandarines*. Santiago: UDP, p. 185-202.
- VALENZUELA, A. (2001). *Crisis de representación y reforma política en Chile*. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- VALENZUELA, S. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, n. 58, p. 6-77.
- _____. (1999). Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado. *Estudios Públicos*, n. 75, p. 273-90.
- VOMMARO, G. (2013). *El estudio del reclutamiento de los dirigentes de una organización política a través de sus generaciones políticas: el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires*. En: CONGRESO LASA, Washington.
- _____. (2014). Argentina. The difficulties of the partisan right and the case of propuesta republicana. En: LUNA, J. P.; ROVIRA, C. (eds.). *The resilience of the Latin American right*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- WEBER, M. (1922-1995). *Economie et société*. Tome 1. París: Plon.

A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral

Alvaro Augusto de Borba Barreto

Resumo

Este artigo analisa o modelo institucional da Justiça Eleitoral brasileira a partir das contribuições da concepção de governança eleitoral, de modo a construir uma compreensão mais ampla e sistemática a respeito dele. É construído por meio da revisão da literatura das áreas de Ciência Política e de Direito Eleitoral e da composição dessas contribuições com os novos parâmetros interpretativos trazidos por essa abordagem. Desse modo, apresenta os elementos que constituem a noção de governança eleitoral, caracteriza os diferentes modelos implantados historicamente e insere nesse campo aquele correspondente ao adotado pelo Brasil a partir de 1932. Os resultados indicam que a Justiça Eleitoral corresponde a um modelo de governança eleitoral que possui prerrogativas distintas em comparação aos equivalentes internacionais, construído a partir de uma decisão política consciente e que vem sendo continuamente reafirmada, razão pela qual o papel, os poderes e as funções exercidas por esse organismo eleitoral continuam essencialmente os mesmos desde sua adoção.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; governança eleitoral; revisão de poderes; poder normativo; consultas.

Abstract

The article analyzes the institutional model of the Brazilian Electoral Justice from the contributions of electoral governance design in order to build a more comprehensive and systematic understanding about it. It is built by reviewing the literature in the areas of Political Science and Election Law and the composition of these contributions with the new interpretive parameters brought by that approach. Thus, presents the elements that constitute the notion of electoral governance, characterizes the different models implemented historically and inserts in this field the one corresponding to the one adopted by Brazil since 1932. The results indicate that the Electoral Justice corresponds to an electoral governance model that has different prerogatives compared with international equivalents, constructed from a conscious political decision and

Sobre o autor

Doutor em História, especialista em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), docente de Ciência Política no Programa de Pós-Graduação nessa instituição. E-mail: albarret.sul@terra.com.br

that has been continuously reaffirmed, the reason why the role, powers and functions exercised by the electoral management board remain essentially the same since its adoption.

Keywords: Electoral Justice; electoral governance; review of powers; normative power; consultations.

Artigo recebido em 29 de setembro de 2014; aceito para publicação em 2 de junho de 2015.

Introdução

Este artigo analisa as características da Justiça Eleitoral brasileira a partir da concepção de governança eleitoral. Além de apresentar as concepções em torno desse tema e o modo como ele vem sendo trabalhado na literatura, compara a Justiça Eleitoral brasileira aos modelos de governança eleitoral que a antecederam e se dedica a discutir as peculiaridades que a constituem desde sua criação em 1932.

Está calcado em revisões bibliográficas, tendo como fontes textos dos campos da Ciência Política e do Direito Eleitoral, e estrutura-se em três seções: a primeira está centrada no conceito de governança eleitoral; a segunda abrange os padrões dessa governança adotados no país antes da implantação de 1932; e a terceira discute o arranjo institucional que constitui a Justiça Eleitoral.

Governança eleitoral

Em uma concepção minimalista ou procedimental de democracia, as eleições se tornam o método por excelência para a seleção de autoridades políticas, fonte da legitimidade imprescindível para o exercício do poder político (Schumpeter, 1984; Bobbio, 1997). No entanto, regimes não democráticos utilizam-se ou podem utilizar-se das eleições; logo, elas são condição necessária, mas não suficiente para que um sistema seja considerado democrático. Para atingir tal classificação, é preciso que, nessas eleições: o direito de voto seja amplo e as vontades possam ser livremente formadas e manifestadas; as regras que disciplinam a competição garantam a incerteza e haja efetiva possibilidade de mudança, isso é, que o resultado não esteja antecipadamente predeterminado, e sim sujeito à disputa entre os concorrentes (Przeworski, 1984); o jogo tenha continuidade e seja

periódico, assim os vencedores cumprem mandatos limitados no tempo. Sinteticamente: as eleições devem ser justas, livres, frequentes e competitivas¹, como ensina Dahl (2001).

Na literatura mais recente da Ciência Política, o conceito que busca abranger esses requisitos é o de “governança eleitoral”, compreendido como “um grande número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição política” (Mozaffar e Schedler, 2002, 7, tradução minha).

Contudo, esse enunciado é “neutro” e apenas descreve os mecanismos que propiciam a realização de um processo eleitoral, seja ele qual for. Desse modo, no caso dos sistemas efetivamente (e não apenas nominalmente) democráticos, a legitimidade da origem e da fundamentação dos mandatos eletivos implica estabelecer

padrões de confiabilidade, imparcialidade política, correção e eficácia administrativa da *authority* da administração e condução do processo eleitoral e dos procedimentos correlatos de fiscalização, votação, apuração e proclamação dos resultados (Pelella, 2012, 134).

Ou, como expõe Henríquez (2007, 1153):

proteção autêntica ou tutela eficaz do direito de eleger ou de ser eleito para desempenhar um cargo público, mediante um conjunto de garantias aos participantes (*partidos políticos* e, no caso, cidadãos e candidatos) com vistas a impedir que possa ser violada a vontade popular, contribuindo para assegurar a legalidade, certeza, objetividade, imparcialidade, autenticidade, transparência e justiça dos atos e dos procedimentos eleitorais (tradução minha).

Mozaffar e Schedler (2002, 11) ponderam que uma governança eleitoral adequada às eleições limpas e à salvaguarda da “verdade das urnas” é importante para a legitimidade dos eleitos, mas também para a estabilidade do regime, a aceitação dos resultados pelos diferentes competidores e a pacificação do processo político. Eles afirmam, seguindo os termos da assertiva de Przeworski (1984), que

1. Para Sartori (1982), a expressão indica que as regras devem garantir um patamar equitativo de condições para os concorrentes, embora eventualmente a disputa não se apresente competitiva, ou seja, há um desequilíbrio de performance entre eles.

“a tarefa central da governança eleitoral é institucionalizar a incerteza democrática” (tradução minha), ou seja, garantir a existência de regras claras, as quais são aplicadas com isenção e transparência, e que por isso subsidiam a livre disputa e sustentam a credibilidade do processo eleitoral como um todo.

Ela compreende três diferentes níveis: a) formulação das regras (*rule making*); b) aplicação das regras (*rule application*); c) resolução dos conflitos (*rule adjudication*). Embora discerníveis no plano analítico, é o conjunto que promove a qualificação da governança eleitoral, pois riscos e ameaças perpassam cada um desses níveis (Mozaffar e Schedler, 2002, 7).

O “*rule making*” seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível [...] são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições (Marchetti, 2008, 867).

Ele é promovido antes da realização do processo eleitoral propriamente dito, pois estrutura a disputa². Nesse sentido, a existência de um consenso em torno da razoabilidade das regras é condição necessária para a disposição dos jogadores para participar do pleito e aceitar o resultado que ele apresentar (Mozaffar e Schedler, 2002, 10).

O *rule application* envolve a “implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral” (Marchetti, 2008, 867) e engloba procedimentos que: antecedem a votação, como o credenciamento dos eleitores e dos próprios competidores; perpassam a coleta dos votos; e se encerram com a contagem desses sufrágios, a publicação dos resultados e a diplomação dos eleitos. Três são os desafios: obter eficiência administrativa para empreender a difícil e complexa tarefa de promover

2. Mozaffar e Schedler (2002, 7) falam no “metajogo”, anterior ao *rule making*, que é a regra que define quem tem a autoridade para definir as regras da governança eleitoral.

um pleito; apresentar neutralidade política; e promover prestação de contas das decisões (Mozaffar e Schedler, 2002, 8-10).

O *rule adjudication*, por sua vez, envolve a solução dos litígios entre os competidores e ocorre antes, durante e depois da votação, visto que eles podem surgir em qualquer dessas etapas. Oliveira (2009, 23) alerta que o controle do procedimento eleitoral não se restringe ao contencioso, e sim o abrange, pois muitas atividades implicam fiscalizar a aplicação das regras em sua dimensão administrativa, sem que seja necessária a existência de litígio entre os competidores.

Marchetti (2008) explica que os três níveis de governança eleitoral geralmente não estão concentrados em um único órgão. As regras são quase sempre definidas no texto constitucional e em legislação infraconstitucional, enquanto a aplicação das regras e a adjudicação são de responsabilidade do *Electoral Management Board* (EMB) ou Organismo Eleitoral (OE). Quando as duas últimas tarefas são de responsabilidade de instituições diferentes, a que cuida do contencioso costuma ser identificada como *Electoral Dispute Resolution Bodies* (EDRB) (Tarouco, 2014).

A literatura que versa sobre o tema desenvolveu critérios de classificação dos OE. Marchetti (2008) sistematiza-os em: 1) posição institucional, que se refere ao estatuto jurídico e ao posicionamento dele em relação às outras organizações do Estado; 2) vínculo institucional, que abrange as origens e os requisitos básicos exigidos para alguém pertencer ao OE; 3) método utilizado para a seleção e indicação de seus membros.

No primeiro critério, a distinção tem por base a existência ou não de ligação do OE com o Executivo, e as modalidades são: governamental, independente e misto. “Governamental” implica que ele é mais um dos órgãos do poder executivo a quem cabe administrar e controlar a lisura das eleições. No caso da “independente”, o OE é totalmente dissociado do governo, subdividindo-se em duas possibilidades: composto por uma única instituição ou duas, que tem sido denominada de “duplamente independente”, pois uma é responsável por administrar o processo e a outra por decidir o contencioso eleitoral. A modalidade “misto” surge

quando o modelo de governança eleitoral incluir dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o

outro independente (basicamente, atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística) (Ibidem, 870-1).

Quanto ao vínculo institucional dos membros, a distinção inicial reside no fato de ele ser formado ou não por membros de “carreira”, entendidos como aqueles recrutados dentre os servidores vinculados ao Executivo. Os OE compostos pelos que não têm esse vínculo se desdobram em: “partidário”, cujos membros têm ligação com os partidos; “especializado”, quando a escolha exige a ausência desse tipo de relação, centrando-se nos conhecimentos técnicos em matérias eleitorais ou nas qualificações profissionais dos indicados (Ibidem, 872); e “combinado”, quando o OE é formado tanto por membros apresentados pelos partidos quanto por especialistas.

Na visão de Hartlyn *et al.* (2009, 32), que analisaram a relação entre o modo como se organiza a governança eleitoral e a qualidade das eleições na América Latina, “a existência de um OE que demonstre ser independente dos partidos e profissional contribui claramente para melhorar a probabilidade de os processos eleitorais serem mais justos e livres” (tradução. minha). Ou seja, assim como as regras que disciplinam o processo eleitoral contribuem para legitimá-lo junto à sociedade e influenciam o comportamento responsável dos atores envolvidos na disputa, o OE que aplica essas regras e define o contencioso também cumpre papel importante para que esses objetivos sejam atingidos.

Quanto ao modo como são selecionados os membros, é preciso distinguir duas dimensões: a das instituições autorizadas a fazerem a indicação e a dos requisitos necessários para que um indivíduo possa ser indicado. Buscando abranger as duas dimensões, Molina e Hernández (1998) sugerem três categorias: (1) não partidários de designação não política; (2) não partidários de designação política; (3) partidários. Apesar de sintética, calcada nos vínculos partidários, a proposta se mostra insuficiente, pois não engloba as múltiplas combinações possíveis.

Isso porque, no primeiro polo, as possibilidades são: (1) apenas uma instituição faz a indicação, sendo essa partidária ou não partidária; (2) um conjunto faz a indicação e as autorizadas devem ser exclusivamente partidárias, exclusivamente não partidárias ou combinadas. No que tange à identificação de qual ou quais podem exercer tal direito, as possibilidades giram em torno de: governo,

partidos ou parlamento, presumíveis se o OE é governamental-carreira ou independente-partidário (correspondentes a “partidárias” da classificação de Molina e Hernández); mas bastante diversificadas no caso dos OE independente-especializados, pois podem ser propostos por: Judiciário, Ministério Público e órgãos da sociedade civil (todas “não partidárias”, conforme Molina e Hernández). É possível também haver ecletismo: uma instituição tem a prerrogativa exclusiva de indicar uma relação de nomes para o(s) cargo(s), mas é outra quem o(s) escolhe e nomeia, nesse caso sendo preciso saber qual é a combinação dessas instituições e as circunstâncias da indicação e da nomeação³.

No segundo polo, como as possibilidades são muitas, as alternativas podem ser resumidas em: (1) qualquer um pode ser indicado, desde que cumpra determinados requisitos definidos por lei; logo, se cabe ao legislativo apresentar um nome, a decisão pode ou deve recair sobre um professor universitário, juiz etc., ou seja, a um membro externo ao corpo que faz a indicação; (2) o nome escolhido necessariamente deve pertencer à instituição que o apresenta, o que Marchetti (2008, 877) chama de “regra de interseção”, traço importante no modelo brasileiro.

Modelos de governança eleitoral em perspectiva histórica

O primeiro modelo de OE adotado concentrava todas as prerrogativas no Executivo, o que ocorria quando as eleições não atuavam, efetivamente, como processo de seleção das elites políticas dotadas de mandato livre, e sim como uma deliberação do governante. No dizer de Sampaio (1972, 120-1), como era o Monarca “quem convocava os ‘representantes’ do reino, a ele também competia reconhecer a qualidade dos eleitos para os seus corpos consultivos”.

Posteriormente, surge o que Lehoucq (2002) chama de modelo clássico de governança eleitoral, aquele no qual a administração das eleições é uma atribuição do governo e cabe ao parlamento o controle do contencioso eleitoral.

A responsabilidade do legislativo para a solução de controvérsias sobre a regularidade dos escrutínios e a certificação dos resultados

3. Um exemplo é o Brasil, no qual o STF formula uma lista de advogados para compor o TSE e o Presidente da República faz a escolha.

das urnas é denominada “revisão” ou “verificação dos poderes”, a qual foi adotada inicialmente na Inglaterra do século XVII, embora outras fontes indiquem a primazia da França no século XVI (Sampaio, 1972, 121-2). Independentemente da origem, o fato é que já “no século XIX, as próprias câmaras legislativas – tanto na América Latina como na Europa – eram as últimas instâncias competentes no reconhecimento dos diplomas e, portanto, decidiam definitivamente sobre a validade das eleições” (Ricci e Zulini, 2013, 91-2).

Tal modelo traz como premissa o princípio de separação de poderes e a independência funcional do parlamento em relação ao Executivo, ou seja, que a definição da regularidade da eleição e da elegibilidade dos membros dos órgãos legislativos cabe a ele próprio (ou à parte dele autorizada para esse fim) (Ribeiro, 1996, 109-10; Oliveira, 2009, 28). Como pondera Henríquez (2007, 1157), nesse modelo prevalece a ideia de que

cada órgão do poder público é independente dos outros, não deve envolver-se nas decisões inerentes à composição dos demais, considerando-se tal medida como uma arma defensiva nas mãos do legislativo frente ao executivo a fim de assegurar sua autonomia e independência (tradução minha).

A “verificação dos poderes” se revelou institucionalmente inadequada para o cumprimento de garantia da autonomia das assembleias representativas (Ribeiro, 1996, 114). Os parlamentos mostravam-se parciais e interessados nos resultados da verificação de poderes, então não tomavam decisões baseadas em princípios normativos, não buscavam o esclarecimento dos fatos relatados e não atentavam para procedimentos como a possibilidade de apresentação de recursos. Ao invés de buscar preservar a lisura do processo eleitoral, os vereditos apresentavam forte tendência a serem discricionários e a beneficiarem as correntes majoritárias (Oliveira, 2009, 29).

Lehoucq (2002, 37) enfatiza que a manutenção da responsabilidade de organizar e de qualificar as eleições nas mãos dos partidos produz pleitos manchados pela fraude e que redundam em instabilidade para o sistema político. Isso porque os competidores e a população não acreditam na validade do processo eleitoral, não confiam nem se satisfazem com os resultados e tendem a buscar

soluções que rompem com o ordenamento (golpes militares, insurreições e protestos populares).

Desse modo, “entre o final do século XIX e o começo do século XX, a tendência foi delegar tal tarefa para um corpo externo ao parlamento” (Ricci e Zulini, 2013, 92). Uma das primeiras alternativas foi a composição combinada (ou eclética) entre políticos e juízes. Para usar os termos da classificação apresentada por Marchetti (2008), era um órgão de controle independente do governo e de formação mista⁴.

A partir da experiência pioneira da Inglaterra, foi adotado o modelo independente do governo, com composição especializada, no qual juízes exercem essa tarefa. Oliveira (2009, 31-32) distingue três variações desenvolvidas ao longo do tempo: 1) aquela em que o controle das eleições é de responsabilidade de membros do judiciário (adotado, por exemplo, na Inglaterra); 2) aquela que confere a um tribunal constitucional a decisão sobre os respectivos meios de impugnação eleitoral, embora combinada com outros meios prévios de caráter também jurisdicional ou, inclusive, de natureza política, que é chamado de modelo austríaco; 3) aquela em que essa competência cabe a um ramo especializado em matéria eleitoral pertencente ao Poder Judiciário ou a um órgão judicial autônomo, como é o caso do Brasil e Costa Rica, respectivamente.

Em traços gerais, essa foi a trajetória do Brasil. Da independência até a Revolução de 1930, a “verificação dos poderes” era prerrogativa do legislativo. Na Constituição imperial ela figura nos artigos 21 e 76 (Constituição brasileira de 1824), e na Constituição republicana de 1891 o artigo 18 afirma que “a cada uma das câmaras compete: certificar e reconhecer os poderes de seus membros” (Constituição brasileira de 1891). Conforme Cadah (2012, 34), “não havia muito espaço para a atuação do Judiciário em matéria de contestação dos procedimentos de votação e, conseqüentemente, do resultado. Apenas em casos marginais dos municípios havia alguma possibilidade de demandas pós-eleitorais”.

A realização do pleito, por sua vez, era uma prerrogativa quase exclusiva do governo, que não contava com um órgão específico e

4. A comparação não é perfeita, pois a administração e a execução do pleito continuavam a ser uma prerrogativa do governo, e cabia ao corpo eclético atestar a validade do processo.

especializado para o desenvolvimento dessa atividade, a qual cabia aos municípios em um processo descentralizado. A participação do judiciário, quando ocorria, ficava circunscrita à organização da lista dos votantes e à presidência das mesas apuradoras, como previsto na Lei Saraiva (1881) e na reforma Bueno de Paiva (1916)⁵. A partir dessa norma,

a presidência da Junta Apuradora não era mais do presidente do governo municipal, mas agora era do juiz federal auxiliado na apuração pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça. Como apontado por muitos analistas, esse era o primeiro passo em direção do reconhecimento do poder Judiciário como autoridade incumbida de apurar as eleições (Ricci e Zulini, 2013, 94).

Apesar disso, Sampaio (1972, 127) frisa que, como persistia a “verificação dos poderes”, a última palavra cabia ao legislativo, “o que anulava o ensaio de jurisdicionalização do processo eleitoral e não deixava de ser uma anomalia, porquanto a apuração levada a efeito pela Justiça ou com sua participação não fazia coisa julgada”.

Larga bibliografia narra as vicissitudes que abrangem todas as etapas dos processos eleitorais realizados durante o Império e a Primeira República⁶. A depender da época, do local e da legislação, neles pululavam episódios de: impropriedade no alistamento dos eleitores (inclusão de pessoas vetadas pela legislação e não inclusão de adversários; duplicidade de inscrição e inserção de falecidos); constrangimento à livre manifestação dos eleitores credenciados (voto a descoberto, a cabresto, assinado, violência, ameaças de agressões físicas, de perda de benefícios ou de emprego, compra de votos); manipulação e fraude na votação (sufrágio de não inscritos,

5. Antes disso, conforme Porto (2000), a legislação de 1824 previa a presença de juiz ordinário na presidência das mesas receptoras de votos, o que foi ampliado em 1842, pois o juiz de paz (de caráter eletivo) passou a presidir a junta responsável pela qualificação dos eleitores e o juiz municipal a decidir litígios referentes à tarefa.

6. Para citar alguns: Carone (1972), Carvalho (2007), Faoro (2001), Fausto (2012), Lessa (1988), Limongi (2012), Porto (2000, 2002, 2004), Ferreira (2005) e, principalmente, Leal (1975). Igualmente, podem ser referenciados contemporâneos a essas situações, como: Souza (1979), ainda nos tempos do Império; e Assis Brasil (1931), no período republicano.

ausentes, mortos e estrangeiros), bem como na apuração (fabricação de votos e adulteração das atas de escrutínio)⁷. Os problemas prosseguiram no âmbito da “verificação de poderes” e da validação dos eleitos⁸.

A ruptura só ocorreu com o advento da chamada Revolução de 1930, mais especificamente a partir de fevereiro de 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, realizada por meio do primeiro Código Eleitoral do país, promulgado como o Decreto n. 21.076.

O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, sumarizada no binômio cunhado por Assis Brasil, ‘representação e justiça’. Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos (Sadek, 1995, 30).

O novo modelo de governança eleitoral inegavelmente foi adotado no período Vargas e contribuiu decisivamente para a consolidação da “verdade eleitoral”; porém, Silva (2012) argumenta que, mais do que o apreço pela lisura dos pleitos, o que motivava Vargas ao implantar essa e as demais novidades trazidas pelo Código Eleitoral era a busca de vantagens estratégicas na conjuntura de combate às oligarquias, ou seja, elementos políticos circunstanciais. Corroborar tal perspectiva o fato de, poucos anos depois, Vargas ter promovido um golpe de Estado, a partir do qual

-
7. Ricci e Zulini (2014) afirmam que essas manifestações servem de indício da existência de competição eleitoral, mais do que da falta de pleitos competitivos, como a literatura tem sustentado. Eles demonstram que nas eleições em que a vitória é certa há menos registros de fraudes; ao contrário, surgem mais intensamente naqueles competitivos, pois se tornam “o último recurso para controlar o voto”.
 8. A bibliografia consagra que essa etapa também estava permeada por fraudes, realizadas por meio da “degola”, pelo não reconhecimento dos resultados favoráveis à oposição e pela consequente substituição dos eleitos por apoiadores do governo. Ricci e Zulini (2013) questionam a frequência do não reconhecimento e mostram que elas atingiram 8,7% do total de diplomas analisados ao longo da Primeira República, e o papel institucional que ele cumpria, pois entendem que dava estabilidade ao sistema e fazia parte da consagração de mecanismos de resolução do contencioso eleitoral.

extinguiu os partidos, as instâncias parlamentares, as eleições e a própria Justiça Eleitoral.

Fundamentos da Justiça Eleitoral brasileira

Antes de analisar o modelo de OE instituído pelo Brasil em 1932, é relevante destacar duas características gerais que ele apresenta. A primeira é a opção por uma estrutura institucional dotada de uma série de prerrogativas inusitadas e distintas em comparação às equivalentes internacionais. A segunda é que essa decisão se revelou uma escolha política clara, consciente e que vem sendo continuamente reafirmada, independentemente dos interesses que a impulsionaram ao ser adotada.

Constitucionalizado pela primeira vez em 1934, o OE brasileiro foi mantido praticamente sem mudanças institucionais de fundo em todas as Cartas Magnas que se seguiram, com exceção do texto de 1937. A Justiça Eleitoral é considerada pela classe política um modelo de sucesso e ostenta elevada credibilidade junto à opinião pública. Pesquisa realizada pelo Instituto Nexus em novembro de 2008, apontou que 73% dos entrevistados confiavam total ou parcialmente na Justiça Eleitoral, colocando-a em primeiro lugar dentre as instituições relacionadas (Fleischer e Barreto, 2009, 133). Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em 2013, que cruzou diferentes perguntas para identificar o índice de confiança dos entrevistados em relação à Justiça Eleitoral, chegou a um resultado semelhante: a média foi de 7,2 pontos (Cunha e Oliveira, 2014).

Judicialização do processo eleitoral

O primeiro fundamento diz respeito à opção de fazer do judiciário o responsável pelo OE, atribuindo a tarefa a um ramo especializado e que foi denominado, desde sua criação, Justiça Eleitoral. No atual ordenamento nacional, essa situação está consagrada no artigo 92º, V da Constituição (Brasil, 1988).

Por trás dessa decisão reside a confiança de que o judiciário seja detentor da imparcialidade e da autonomia imprescindíveis para a realização qualificada da governança eleitoral e da consequente

preservação do interesse público por meio de eleições livres e verdadeiras. Consolidou-se a percepção de que

somente uma estrutura judiciária imparcial, de caráter permanente e com eficiência operativa, acrescida da igualdade do acesso de todos no processo eleitoral e da legitimidade de qualquer dos interessados em promover as medidas em defesa das diversas fases do processo eleitoral poderiam assegurar eleições idôneas (Pinto, 2008, 87).

Assis Brasil, um dos membros da equipe que redigiu o Código Eleitoral de 1932, considerado a fonte das ideias que fundamentaram esse diploma legal, anotou que “o poder Judiciário, pela série de condições que reveste, é em todos os países o mais independente de paixão partidária e o menos subserviente aos governos” (Vale, 2009, 59). Na mesma perspectiva, outro dos redatores do Código Eleitoral de 1932, Rocha Cabral, explicou que a equipe adotou como um dos princípios que “toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita a jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciário” (Ibidem, 62). Mais recentemente, já com o acúmulo da experimentação da Justiça Eleitoral, mas no mesmo tom apresentado por esses pioneiros, e fazendo eco a uma plêiade de comentadores, Oliveira (2009, 89) afirmou:

a experiência de delegar a um ramo especializado do Poder Judiciário o encargo de qualificar as eleições, incluindo o julgamento das controvérsias eleitorais, serve para dotar de confiabilidade o sistema de controle dos pleitos, uma vez que orientado por critérios tipicamente normativos e jurisdicionais, possibilitando que os conflitos sejam dirimidos, com força imperativa, por terceiro, imparcial, sob as garantias constitucionais dirigidas aos litigantes em geral.

Para Andrade Neto (2010, 117), seja na Inglaterra quem primeiro fez essa escolha, seja no Brasil, que seguiu tendência que ganhou fôlego no princípio do século XX, a busca não era pela instância judicial em si, e sim por um julgador independente e neutro, o que foi encontrado no judiciário em razão de características típicas da instituição.

A outra face dessa decisão implicou deliberadamente retirar dos partidos a organização e a execução do processo eleitoral (Marchetti, 2008, 880), ao mesmo tempo em que exigiu o reconhecimento da impossibilidade de os parlamentares dirimirem com padrões igualitários as controvérsias nas quais eram os principais interessados. De modo semelhante, Guerzoni Filho (2004, 43) exalta que a implantação do sistema eleitoral democrático no Brasil decorreu da desconfiança em relação ao sistema político-partidário.

Assim, desde o seu princípio até hoje, o judicializado OE brasileiro tem uma posição institucional “independente”, considerando o modo de classificação referenciado anteriormente. Em reforço a essa independência, a Justiça Eleitoral conta com orçamento e com corpo funcional próprio permanente⁹, e os juízes – apesar das peculiaridades a serem comentadas na próxima subseção – gozam das mesmas garantias que os demais membros do judiciário, garantias essas consagradas na Constituição: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos. Tarouco (2014, 238) reputa grande importância a tal característica, pois afirma que as garantias formais da magistratura no Brasil, e o respeito a elas pelos demais poderes, parecem ser o ponto chave para entender a independência da Justiça Eleitoral.

Estrutura e composição

A segunda característica diz respeito à forma como o modelo de governança eleitoral brasileiro é composto e estruturado. Apesar de formalmente fazer parte do poder judiciário, ele não possui magistratura própria, exclusiva, de carreira, constituída por juízes especializados e concursados para tal¹⁰. Todos os membros são “emprestados”: os juízes eleitorais pertencem à justiça comum¹¹

9. Apesar disso, é comum que parte do corpo funcional da Justiça Eleitoral seja composto por funcionários públicos cedidos por órgãos federais, estaduais ou municipais, o que ocorre especialmente na primeira instância.

10. As consequências dessa característica são motivo de discussão entre os especialistas. Apesar de Ribeiro (1996, 130) ser favorável, Russomano (1981, 138), Gomes (2010, 54), Cândido (2010, 46-7) e Lima (2011, 63) advogam a carreira própria e especializada, com ingresso mediante concurso público e progressão por critérios de antiguidade.

11. A Constituição Federal de 1988 (art. 121, §1º) e o Código Eleitoral de 1965 (art. 32) dizem que os juízes eleitorais são “de direito”, logo estaduais ou de primeira

e são indicados pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral (TRE); os tribunais regionais são formados por juízes de direito e por membros do Tribunal de Justiça e da Justiça Federal; o tribunal superior, por membros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por outro lado, como demonstra a relação apresentada acima, apenas membros do judiciário podem ocupar a maior parte dos cargos: as exceções são os advogados, que preenchem aproximadamente um terço das vagas dos TREs e do TSE, e os membros das Juntas Eleitorais, que podem ser pessoas sem formação jurídica obrigatória.

Enquanto atua como membro da Justiça Eleitoral, o juiz não se afasta do cargo e das funções de origem, de modo a acumular as duas atividades¹². Os membros dos tribunais exercem suas funções por tempo determinado: dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos (Brasil, 1988, art. 121, §2º)¹³. Os juízes eleitorais, em contrapartida, não têm esse horizonte temporal. Como explica Coneglian (2003, 62), “em uma comarca do

instância. Conforme Tavares (2011), essa expressão consta desde a Constituição de 1934, e tem sido usada para distinguir o juiz estadual do federal e para demarcar a intenção de que a primeira instância da Justiça Eleitoral seja, de fato, exercida pela justiça estadual. Entretanto, Almeida Neto (2014, 47) relata que, em 2012, diante de um pedido de associações de juízes federais para serem incluídos como membros da Justiça Eleitoral de primeira instância, o TSE precisou reafirmar a interpretação, presente em resolução de 2002, segundo a qual não cabe a eles exercerem o cargo.

12. A medida vale para os advogados que atuam como membros do TSE e dos TREs, que não precisam interromper suas atividades profissionais.
13. Há consenso que essa transitoriedade produz volatilidade na jurisprudência e nos procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral; contudo, surgem interpretações divergentes em relação aos significados dessa característica. Sampaio (1972, 131) e Ribeiro (1996, 130) a consideram positiva, pois o exercício continuado da jurisdição eleitoral gera fricções com os descontentes e, por parte dos juízes, mesmo inconscientemente, pode prejudicar os padrões de neutralidade. Pinto (2006, 37) argumenta que, por conta dessa medida, o “Direito Eleitoral está sempre sendo oxigenado [...], respondendo assim às expectativas da sociedade em permanente mutação”, com o que concordam Velloso e Agra (2009, 17) e Almeida Neto (2014, 43). Em sentido oposto, Sadek (1995, 38) afirma que a transitoriedade restringe a especialização no Direito Eleitoral, com o que concorda Oliveira (2009), pois, segundo ele, a complexidade do tema exige cada vez mais dedicação e tempo por parte dos magistrados; logo, tal limitação temporal prejudica, ao invés de qualificar, a jurisprudência eleitoral. Na mesma medida, declara que se a transitoriedade dos juízes é garantia de neutralidade das decisões, toda a justiça estaria em xeque, calcada que é em princípio oposto.

interior, com um único Juiz de Direito, este exercerá a função de Juiz Eleitoral por tempo indeterminado. Enquanto permanecer como Juiz de Direito, será também o Juiz Eleitoral”. Nos casos em que o número de juízes da comarca ultrapassar o de zonas eleitorais, haverá rodízio entre eles para o exercício da função de juiz eleitoral, prevalecendo o mandato de dois anos.

Assim, o modelo de governança brasileiro pode ser classificado como “especializado”, pois foi formado a partir de membros vinculados ao meio jurídico (juízes ou advogados), sem que haja a possibilidade de interferência formal dos partidos políticos, do legislativo ou do executivo. No que tange ao método utilizado para a seleção e a indicação dos membros do OE, Marchetti (2008) frisa o fato de sempre ter sido adotada a “regra da interseção” com o judiciário. Essas peculiaridades o distinguem daqueles implantados em outros países latino-americanos¹⁴.

Concentração em um único órgão

O modelo de OE adotado pelo Brasil concentra em uma única instituição as atividades administrativas (*rule application*) e as de julgamento e de solução do contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

Apesar de a denominação “Justiça Eleitoral” indicar a ênfase ao caráter judicial, o que é reforçado pelo fato de ser declarada constitucionalmente como parte do poder judiciário, ela não atua apenas como órgão jurídico, “consistente em dizer o direito aplicável à espécie nos casos que lhe são submetidos, desde que alusivos ao processo eleitoral” (Pinto, 2008, 93). O OE brasileiro também desempenha as tarefas necessárias para a realização das eleições, o que significa que além de ter retirado do legislativo a prerrogativa de “verificar poderes” igualmente o fez no que tange a do executivo em promover a disputa eleitoral. Assim, ele a prepara, organiza e executa, o que pode ser discriminado na realização de três grandes atividades: (1) credenciar os eleitores

14. Quem mais se aproxima do modelo brasileiro é a Costa Rica, no qual partidos, executivo e legislativo não participam do OE, formado a partir de indicação judicial. No entanto, a “regra da interseção” é vedada, pois os membros da Corte Suprema que indicam os membros não podem compor o OE.

e os competidores; (2) cuidar da coleta dos votos; (3) promover a apuração dos votos e a divulgação os resultados.

Autores frisam que essa é a principal atividade da Justiça Eleitoral ou, pelo menos, aquela a que ela mais se dedica e que mais a caracteriza. O ministro do TSE Sepúlveda Pertence (apud Almeida Neto, 2014, 54), afirmou, em 1992, que a direção do processo eleitoral era a finalidade primeira da Justiça Eleitoral. Jardim (1998, 40) anota: “embora montada em modelo tipicamente judiciário – estrutura, forma, pessoal, vestes talares e jargão judiciário, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional”. De modo convergente, Coneglian (2003, 58) afirma: “enquanto todas as atividades fins de todos os órgãos da Justiça é julgar, ou exercer a jurisdição, a atividade fim da Justiça Eleitoral é realizar as eleições. Daí que a Justiça Eleitoral é o Poder Executivo das eleições”.

E como “órgão executivo” do processo eleitoral, ela tem algumas peculiaridades em comparação a outras instituições judiciais:

nos seus atos de administração, pode e deve agir de ofício, independentemente de provocação, notadamente para garantir a lisura do processo eleitoral, a liberdade no exercício do voto e o equilíbrio na disputa eleitoral. Apenas quando no exercício de sua função jurisdicional pura, a Justiça Eleitoral deve manter-se estática (Pinto, 2008, 96).

Ressalva-se que tal poder de polícia – consubstanciado no Código Eleitoral por meio do art. 35, XVI, segundo o qual compete ao juiz eleitoral “tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos nas eleições” – é relevante para que a Justiça Eleitoral possa zelar pelo modo como a propaganda eleitoral é desenvolvida e para que coíba os excessos e erros cometidos nesse campo, os quais afetam o processo de formação das preferências do eleitor e, portanto, influem diretamente na lisura e na qualidade do pleito, cuja garantia é o objetivo maior do OE brasileiro¹⁵.

15. Há consenso em torno dos êxitos atingidos pela governança eleitoral brasileira no que tange à correta, verdadeira e rápida expressão, captação e contagem dos votos, consolidados especialmente após a adoção da urna eletrônica. Porém, continuam como desafios: garantir a autonomia da formulação da decisão do eleitor e coibir

Para o cumprimento das atividades vistas nos parágrafos precedentes, a Justiça Eleitoral possui duas funções: 1) jurisdicional, que é típica de todo e qualquer órgão judicial, ou seja, a de decidir as contendas, somente quando e se provocada¹⁶; e 2) administrativa¹⁷. Ambas já estão no Código Eleitoral de 1932, cujo artigo 5º afirma: “é instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas”.

No texto constitucional vigente, entretanto, não figura a mesma clareza e precisão quanto a essas funções.

A única menção direta às funções não jurisdicionais da Justiça Eleitoral avistável no corpo da Constituição está no art. 17, ao tratar do registro de partidos políticos e da obrigação de prestação de contas das agremiações. Uma busca mais aprofundada no texto constitucional, entretanto, demonstrará que as atribuições não jurisdicionais da Justiça Eleitoral são pressupostas pela Constituição, com base na herança do direito pré-constitucional. Assim, é no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que se encontram as regras que indiretamente atribuem à Justiça Eleitoral as funções não

de modo eficaz práticas que promovem a fraude e a inautenticidade eleitorais sem que seja necessário violar os procedimentos de votação, as urnas ou a apuração, nos casos de: uso da máquina pública; a forma como os recursos de campanha são arrecadados e utilizados. Essa era a crítica de Leal (1975, 234) à Justiça Eleitoral, formulada já nos anos 1940: “o código de 1932, aperfeiçoado pela reforma de 35, apesar dos louvores que mereceu, não punha fim à costumeira coação dos partidos oficiais. Não nos referimos à coação direta e material no dia do pleito ou no ato de votar. Nem era esta a mais frequente modalidade de compressão do voto na vigência das leis anteriores. Aludimos à coação difusa, mas efetiva, que em muitos lugares precede as eleições no interior do país; ao ambiente de insegurança adrede criado para os eleitores da oposição, que nos menores municípios toda gente conhece; à violência preparatória, atual ou iminente manifestada com pertinácia em pequenas ou grandes fações, dias, semanas e até meses a fio”. Para mais informações sobre os impasses, os esforços e as dificuldades legais, administrativas e orçamentárias da Justiça Eleitoral para combater essas formas difusas de fraudes, ver: Bohn *et al.* (2002); Taylor (2006); Oliveira (2009).

16. Apesar disso, ela possui prazos mais exíguos que os demais ramos do judiciário, já que a demora na tomada de decisões significa sua não concretização, tendo em vista que a data das eleições não pode ser postergada, como argumentam Velloso e Agra (2009, 16).
17. Elas não se referem ao aspecto interno, comum a todos os organismos legislativos e judiciários, mas sim à execução do próprio processo eleitoral.

jurisdicionais que conhecemos. Em resumo, não temos um dispositivo constitucional que cometa diretamente à Justiça Eleitoral as atribuições de administração e regulamentação das eleições (Pellela, 2012, 137-8).

No atual ordenamento jurídico nacional, o caput do artigo 121 reserva à lei complementar “a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. No entanto, essa lei complementar não foi realizada até o momento, de modo que o Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737), apesar de ser originalmente uma lei ordinária, foi recepcionado como tal e é quem regulamenta o art. 121 em todos aqueles pontos em que não colide com a Carta de 1988. A ele podem ser acrescentadas outras normas infraconstitucionais produzidas ao longo do tempo, como: lei orgânica dos partidos políticos (Lei 9.096/95), lei geral das eleições (Lei 9.504/97), lei complementar das inelegibilidades (LC 64/90).

Função normativa

Em decorrência de suas atribuições administrativas, a Justiça Eleitoral possui uma terceira função, que é normatizar o pleito e consequentemente exercer o poder normativo. Como nos casos anteriores, tal prerrogativa consta desde a sua criação, pois o primeiro Código Eleitoral determina que a ela cabe fixar normas uniformes para aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias (Brasil, art. 14, 5). No atual ordenamento jurídico, o Código Eleitoral de 1965 (art. 1º, parágrafo único; art. 23, IX), a lei orgânica dos Partidos Políticos (art. 61) e a lei geral das eleições (art. 105) trouxeram a previsão da expedição das instruções necessárias a sua fiel execução¹⁸.

O poder normativo da Justiça Eleitoral é entendido como “a prerrogativa de interpretar o ordenamento jurídico-eleitoral, de estabelecer o alcance e o de definir o sentido da vontade normativa

18. Também incluíam tal prerrogativa as leis emitidas antes do advento da chamada “lei das eleições” e que disciplinavam cada processo eleitoral em particular. Almeida Neto (2013, 254) ainda arrola o art. 27 da lei 6.091/74, que dispõe a respeito do fornecimento de transporte aos eleitores da zona rural em dia de votação, e o art. 18 da lei 6.996/82, que dispõe acerca da utilização eletrônica de dados.

proclamada pelo Estado em matéria eleitoral” (Pinto, 2008, 114). Contudo, o entendimento jurisprudencial do TSE é de que “essa competência não atinge apenas o poder de regulamentar a lei, mais a de ‘emprestar-lhe o sentido que a compatibilize no qual se insere” (Lima, 2011, 79).

Desse modo, ele abrange dois tipos de decisões: a) atos normativos secundários, assim concebidos como aqueles de hierarquia infralegal que complementam uma norma legal e asseguram a sua fiel execução (Pinto, 2008, 114-6); b) atos normativos primários, aqueles de cunho supletivo e criador, desde que sua aplicação não seja incompatível com a lei regulamentada (Pinto, 2008, 118). Na síntese de Almeida Neto (2014, 173), “devem ser expedidas segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*), jamais devem contrariar uma lei (*contra legem*) ou mesmo inovar em matéria legislativa”.

Para Lima (2011, 94-5), entretanto, esses atos criadores podem ir além de “preencher o vazio” legal e adquirir novas dimensões, discriminados em três aspectos: a) o conteúdo não está previsto nas normas legais que atribuem à Justiça Eleitoral tal poder; b) a matéria já foi objeto de lei, mas o sentido atribuído inclui novas previsões; c) o conteúdo é incompatível com a lei.

Por essa via, verifica-se que, além de realizar o *rule application* e o *rule adjudication*, a Justiça Eleitoral tem a possibilidade de exercer – e vem efetivando tal possibilidade – o *rule making*, junto, ao lado, e às vezes em substituição ao legislativo. Conforme Taylor (2006, 148),

apesar de ser uma instituição da Justiça, a Justiça Eleitoral não somente adjudica disputas no âmbito eleitoral, mas também reúne atribuições dos poderes Executivo e Legislativo: administra e gerencia as eleições e estabelece regras legais através da emissão de instruções normativas.

Tal poder normativo é prerrogativa privativa do TSE, pois os juízes eleitorais e os tribunais regionais não podem exercê-lo¹⁹. A concentração no órgão de cúpula garante que as mesmas regras tenham validade uniformemente em todo território nacional, o que

19. Apesar disso, os TREs podem responder a consultas, que se tornam resoluções e podem implicar algum tipo de normatização.

é coerente à determinação constitucional da competência privativa da União para legislar em direito eleitoral (Brasil. CF 1988, art. 22, I), e contrasta com a descentralização no gerenciamento das normas que caracteriza o OE brasileiro, afinal, o TSE só tem responsabilidade direta pela realização da eleição presidencial.

Função consultiva

Há outra prerrogativa da Justiça Eleitoral, igualmente inusitada em relação a outros órgãos do poder judiciário: a de responder a consultas, ou seja, sanar uma dúvida sobre a interpretação da lei e o modo como ela deve ser aplicada. As consultas são definidas como um “tipo de processo em que o Tribunal Superior Eleitoral e os tribunais regionais eleitorais respondem a questionamentos formulados em tese por pessoas legitimadas sobre matéria eleitoral” (TSE. Consulta. Glossário Eleitoral).

Hoje, tal competência está regulamentada no Código Eleitoral: no que tange ao TSE no art. 23, XII e no que se refere aos tribunais regionais no art. 30, VIII (Brasil. Código Eleitoral). As pessoas legitimadas a formularem a consulta são, conforme o caso: autoridades com jurisdição federal e estadual; órgãos de direção partidária de abrangência nacional, estadual ou municipal, bem como os TREs em relação ao TSE.

Vários autores procuram justificar a existência dessa função. Para Jardim (1998, 183) ela decorre de: “a celeridade do processo eleitoral, a necessidade de reduzirem-se os conflitos e os litígios e a conveniência de previsibilidade legal”. Na opinião de Gomes (1998, 173), ela é pedagógica e resulta que todos os partícipes do processo eleitoral possam cumprir com maior certeza os postulados legais. Conforme Machado (2013, 282), “as consultas muitas vezes funcionam como esclarecimentos prévios sobre as regras do jogo, o que contribui para a preservação da legitimidade e da estabilidade do sistema político-eleitoral”. Em uma linha mais crítica, mas convergente com os anteriores, Silva (1998, 35) relata que

um feixe de fatos de natureza sociológica, política e jurídica determinaram historicamente esta competência. O primeiro deles é a absoluta assystematização do que se pode chamar de Direito Eleitoral. Em torno do Código, editado em 1965, orbitam inúmeras disposições

legais de caráter substantivo e adjetivo, numa sobreposta e contínua auto-revogação da lógica interna do sistema. Tal acontece pela costumeira urgência com que se delibera e se vota a legislação eleitoral. [...] O emaranhado legislativo formado, juntamente com as resoluções complementares da própria Justiça Eleitoral, tornou este campo do direito um verdadeiro pântano jurídico, inacessível de ser penetrado com segurança mesmo aos já iniciados. A possibilidade de – através do procedimento de consulta – requerer, junto a um órgão jurisdicional, pura interpretação de norma jurídica consiste em verdadeira confissão pública de que, efetivamente, há muito tempo, a lei não oferece certeza ou segurança jurídica.

Diferentemente das ações judiciais (com exceção das ações diretas de inconstitucionalidade e das ações declaratórias de constitucionalidade), as consultas dispensam a existência e a identificação das partes de um litígio, ou seja, como diz a definição apresentada anteriormente, devem ser formuladas em tese, sem a existência de um caso concreto em debate. Dadas essas características, persiste a polêmica em torno da validade da resposta às consultas e do caráter que ela assume. Uma corrente afirma que

não envolve, propriamente, decisão, mas a exteriorização do entendimento, em tese, dos Tribunais, sobre matéria eleitoral, provocada pelo interessado. Tal resposta não envolve julgamento de lide eleitoral, mas simples esclarecimento de dúvida suscitada pelo consulente, extraprocessual, por meio de mera indagação subscrita, embora processualmente autuada. Não se trata de decisão sobre um direito contestado, mas de mera resposta, expressando a opinião do Tribunal consultado, e que, naturalmente, não exclui reconsideração. Por conseguinte, a resposta da consulta não constitui coisa julgada, permitindo, ao contrário, renovação do questionamento (Pinto, 2008, 133).

Nesse sentido, elas não têm caráter normativo ou jurisdicional e podem

servir de orientação ao juiz na decisão de um caso concreto que venha a ocorrer no futuro, mas não há obrigatoriedade de vinculação da resposta dada em consulta com a decisão judicial. Em outras palavras,

quando diante do caso concreto, a decisão pode ser diferente daquela indicada pela resposta à consulta (Marchetti, 2008, 889).

O entendimento do STF, firmado em 1998, confirma que as consultas não possuem caráter vinculativo ou obrigatório (Almeida Neto, 2010, 94).

Para outra corrente, entretanto, a resposta a essas consultas costuma servir de balizamento às decisões a serem tomadas pelo tribunal que a proferiu e às instâncias inferiores da Justiça Eleitoral, bem como aos próprios formuladores da consulta. Noletto (2008, 17) argumenta que a não especialização dos juízes eleitorais acaba por torná-los mais dependentes das orientações das instâncias superiores. Logo, na prática, assumem caráter vinculativo ou obrigatório até porque, como opina Rosas (1992, 21), “a letra do Código Eleitoral não é uma *vana verba*, sem expressão. Hoje um pronunciamento da Corte, amanhã diferente. Não teria sentido a resposta afirmativa à consulta posteriormente alterada pelo próprio Tribunal, quando se apresentam as questões de forma idêntica”.

Por tudo isso, na visão de Vale (2009, 93),

a Justiça Eleitoral não se configurou como ‘*a boca inanimada da lei*’ de Montesquieu. Ao contrário, sempre muito ativa e propositiva, a Justiça Eleitoral é uma justiça especial com poderes de controle sobre os demais poderes, pelo menos no que diz respeito a quem exercerá os cargos nos demais poderes.

Lima (2011, 84) aponta que

a criação de regra não prevista em lei através de resolução normativa, no que se incluem as respostas a consultas, vêm se produzindo de modo independente da aprovação do Congresso Nacional e revelando, cada vez mais, a autonomia do TSE no trato de assuntos eleitorais.

Conclusão

O artigo realizou uma revisão da literatura dos campos da Ciência Política e do Direito Eleitoral, a partir da qual procurou

inserir as análises em torno das características da Justiça Eleitoral brasileira no modelo teórico-interpretativo da governança eleitoral, que vem ganhando espaço em âmbito internacional ao fornecer parâmetros para interpretar o modo como as eleições são constituídas, administradas e os conflitos julgados e solucionados, com vistas à promoção de disputas livres e limpas, cujos resultados são reconhecidos e respeitados pelos competidores e opinião pública.

A análise mostrou que a Justiça Eleitoral pode ser explicada e analisada por meio da noção de governança eleitoral; porém, igualmente, que o arranjo institucional brasileiro estabelecido desde a sua criação em 1932, e a série de prerrogativas associadas a ela, tornam-na um modelo peculiar de governança eleitoral em comparação aos padrões internacionais. Essa escolha foi produto de uma escolha política consciente e que vem dando bons resultados, razão pela qual desde então o organismo eleitoral brasileiro não sofreu mudanças de fundo.

A primeira delas é a de judicializar o processo eleitoral por considerar que a instituição judiciária tem mais capacidade e neutralidade para exercer tal tarefa, garantindo assim eleições livres e limpas. A segunda é que, além de “independente” (formado sem participação do governo e dos partidos), o OE brasileiro é também “especializado”, pois é composto unicamente por membros vinculados ao meio jurídico (juízes, especialmente os do STF, e advogados). A terceira é que todas as atividades atinentes ao pleito – da qualificação dos eleitores à diplomação dos eleitos – estão concentradas em uma única instituição, que exerce, por isso, as atividades administrativas (*rule application*) e as de solução do contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Por fim, a Justiça Eleitoral brasileira também tem a prerrogativa de produzir resoluções que esclarecem e dão sentido às leis relativas ao pleito e/ou responder consultas sobre interpretações hipotéticas relativas ao entendimento ou à extensão das normas, de forma a exercer, também, o *rule making*, junto, ao lado, e às vezes em substituição ao legislativo.

Assim, esse OE judicializado, independente e especializado abrange e tem participação nas três dimensões que compõem a governança eleitoral, de modo a garantir a qualidade de cada uma e a interação

entre elas, bem como do conjunto do processo eleitoral, fortalecendo assim as instituições democráticas.

Referências

- ALMEIDA NETO, M. C. de. (2010). Reflexões sobre a nova tipologia das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, vol. 5, n. 2, p. 92-105.
- _____. (2013). A Função administrativa da Justiça Eleitoral brasileira. In: CAGGIANO, M. H. S. (coord.). *Direito Eleitoral em debate – estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva.
- _____. (2014). *Direito Eleitoral regulador*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ANDRADE NETO, J. (2010). Jurisdição eleitoral: judicialização da política? *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 12, n. 96, p. 106-130.
- ASSIS BRASIL, J. F. (1931). *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- BOBBIO, N. (1997). *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOHN, S. R. da S. et al. (2002). A fiscalização das eleições. In: SPECK, B. (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp.
- BRASIL. *Constituição de 1824*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm]. Acesso em 24 de julho de 2014.
- _____. *Constituição de 1891*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm]. Acesso em 24 de julho de 2014.
- _____. *Código Eleitoral de 1932*. Disponível em: [<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>]. Acesso em 24 de julho de 2014.
- _____. *Código Eleitoral. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm]. Acesso em 24 de julho de 2014.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 24 de julho de 2014.
- CADAH, L. Q. (2012). *Instituições eleitorais e competição política – a criação da Justiça Eleitoral no Brasil*. 2012, 81f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CÂNDIDO, J. (2010). *Direito Eleitoral brasileiro*. 14. ed. rev. atual. Bauru: Edipro.
- CARONE, E. (1972). *A República Velha*. São Paulo: Difel.
- CARVALHO, J. M. de. (2007). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. São Paulo: Civilização Brasileira.
- CONEGLIAN, O. (2003). A Justiça Eleitoral: o Poder Executivo das eleições, uma justiça diferente. In: TEIXEIRA, S. de F. (coord.). *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey.

- CUNHA, L. G.; OLIVEIRA, F. L. (2014). Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional. *Cadernos Adenauer*, vol. 15, n. 1, p. 191-210.
- DAHL, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- FAORO, R. (2001). *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo.
- FAUSTO, B. (2012). *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Edusp.
- FERREIRA, M. R. (2005). *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. aum. Brasília: TSE.
- FLEISCHER, D.; BARRETO, L. (2009). El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño. *América Latina Hoy*, vol. 51, p. 117-138.
- GOMES, J. J. (2010). *Direito Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- GOMES, S. de C. (1998). *A Justiça Eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- GUERZONI FILHO, G. (2004). A Justiça Eleitoral no Brasil – a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 161, p. 39-45.
- HARTLYN, J. et al. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, vol. 51, p. 15-40.
- HENRÍQUEZ, J. O. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. In: NOHLEN, D. et al. (comp.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- JARDIM, T. (1998). *Direito Eleitoral positivo*. 2. ed. rev. aum. Brasília: Brasília Jurídica.
- LEAL, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Alfa-ômega.
- LEHOUCQ, F. (2002). Can parties police themselves? Electoral governance and democratization. *International Political Science Review*, vol. 23, n. 1, p. 29-46.
- LESSA, R. (1988). *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: Vértice.
- LIMA, S. M. P. *O Ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral*. 2011, 198f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- LIMONGI, F. (2012). Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *Dados*, vol. 55, n. 1, p. 37-69.
- MACHADO, M. P. (2013). A Justiça Eleitoral. In: CAGGIANO, M. H. S. (coord.). *Direito Eleitoral em debate – estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva.
- MARCHETTI, V. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, vol. 51, n. 4, p. 865-893.

- MOLINA, J.; HERNÁNDEZ, J. (1998). La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. In: *XXI Congreso Internacional LASA*, Chicago.
- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. (2002). The comparative study of electoral governance – introduction. *International Political Science Review*, vol. 23, n. 1, p. 5-27.
- NOLETO, M. A. (2008). *Terceiro turno – crônicas da jurisdição eleitoral*. 2. ed. rev. aum. Imperatriz: Ética.
- OLIVEIRA, M. R. *O Sistema Jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral*. 2009, 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza, Fortaleza.
- PELLELA, E. (2012). A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. In: RAMOS, A. de C. (org.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União.
- PINTO, D. (2006). *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas.
- PINTO, E. R. G. de C. *O Poder normativo da Justiça Eleitoral*. 2008, 191f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- PORTO, W. C. (2000). *Dicionário do voto*. Brasília: UnB.
- _____. (2002). *O voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks.
- _____. (2004). *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes.
- PRZEWORSKI, A. (1984). Amas a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos*, n. 9, p. 36-46.
- RIBEIRO, F. (1996). *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- RICCI, P.; ZULINI, J. P. (2013). Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados eleitorais antes da criação da justiça eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n. 45, p. 91-105.
- _____. (2014). Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, vol. 57, n. 2, p. 443-479.
- ROSAS, R. (1992). Estrutura constitucional da Justiça Eleitoral. *Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. 45, n. 179, p. 5-21.
- RUSSOMANO, R. (1981). Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 18, n. 71, p. 133-140.
- SADEK, M. T. A. (1995). *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer.
- SAMPAIO, N. de S. (1972). A Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 34, p. 111-153.

- SARTORI, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB.
- SCHUMPETER, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SILVA, E. A. da. *As transformações no quadro partidário brasileiro pós-Revolução de 1930*. 2012, 126f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, E. S. da. (1998). Jurisdição e Positivismo Jurídico: breves reflexões sobre o procedimento de consulta na Justiça Eleitoral. *Revista do TRE/RS*, vol. 3, n. 7, p. 30-45.
- SOUZA, F. B. de. (1979). *O sistema eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal.
- TAROUCO, G. da S. (2014). Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer*, vol. 15, n. 1, p. 229-243.
- TAVARES, A. R. (2011). Justiça e administração eleitorais na federação brasileira: entre a justiça estadual e federal. *Estudos Eleitorais*, vol. 6, n. 2, p. 9-28.
- TAYLOR, M. (2006). Justiça Eleitoral. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta. *Glossário Eleitoral*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c#consulta>]. Acesso em 22 de julho de 2014.
- VALE, T. C. de S. C. *Justiça Eleitoral e judicialização da política: um estudo através da história*. 2009, 233f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- VELLOSO, C. M. da S.; AGRA, W. de M. (2009). *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva.

O partido republicano norte-americano em 1960 e 2012: uma ascensão conservadora?

Camila Feix Vidal

Resumo

Este estudo tem como propósito analisar a suposta radicalização conservadora do Partido Republicano norte-americano por meio de estudo e comparação de suas plataformas nacionais no período de 1960 e 2012. Assim, seu objetivo é duplo: analisar mudanças e continuidades com relação ao posicionamento do Partido Republicano com base nas suas plataformas nacionais e, como consequência do método escolhido, contribuir para o uso de novas técnicas de abordagem no estudo de ideologia partidária. Os resultados mostraram que há certa continuidade ideológica, no entanto, há importantes rupturas no que diz respeito à linguagem, às ênfases e à própria agenda partidária defendida, implicando posicionamentos políticos em 2012 completamente distintos em relação a certas questões e categorias em 1960.

Palavras-chave: ideologia; conservadorismo; partido republicano; Estados Unidos; plataformas.

Abstract

This paper intends to analyze the Republican Party's supposedly conservative ascendancy through a comprehensive study and comparison of its 1960 and 2012 national platforms. Therefore, this work presents two main goals: to analyze changes and continuities with regards to the Republican Party's political positioning based on its national platforms and, as a consequence of the process chosen, to contribute to the use of new techniques in the study of party's ideology. The results indicate some ideological continuities; nevertheless, there are important changes as far as the speech, the emphasis and the political positioning in 2012, which show, overall, a very different pattern compared with the one of 1960.

Keywords: ideology; conservatism; Republican Party; United States; platforms.

Artigo recebido em 25 de março de 2015; aceito para publicação em 6 de julho de 2015.

Sobre a autora

Graduada em Relações Internacionais pela Florida International University (FIU) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); mestrado e doutorado (em andamento) em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: camilafeixvidal@gmail.com

Introdução¹

A literatura norte-americana recente vem produzindo trabalhos sobre uma suposta polarização partidária, atribuindo ao Partido Democrata uma ideologia crescentemente liberal² e ao Partido Republicano, ao contrário, uma ideologia amplamente conservadora³. O Partido Republicano, no entanto, passou a ser o foco principal desses estudos já que lhe é atribuído um deslocamento mais acentuado para o extremo do espectro político direita *vs.* esquerda, no caso, em direção à extrema direita, ou *radical right*, (Pierson e Hacker, 2005) por conta da defesa de políticas consideradas ultraconservadoras. O movimento conservador norte-americano e o Partido Republicano não são, entretanto, termos intercambiáveis. Até a década de 1960 esse partido não era reconhecido pela defesa de políticas conservadoras, ao contrário, o GOP⁴ era considerado um partido progressista que valorizava o papel do governo federal na condução da política norte-americana. Urbano e atrelado ao norte do país, ele seria o responsável pelo fim da escravidão e defesa do movimento de emancipação racial. A partir de 1964, no entanto, com a candidatura de Barry Goldwater à presidência nacional e, em especial, na eleição à presidência de Ronald Reagan em 1980, o conservadorismo passaria a ser característica intrínseca do Partido Republicano. Assim, desde a década de 1980, a literatura que versa sobre esse tema reflete a hipótese de que há uma polarização

1. A versão preliminar deste trabalho foi apresentada no IX Encontro da ABCP – Brasília, 4-7 de agosto de 2014. Agradeço as sugestões e os comentários feitos pelo coordenador e debatedor da área temática, prof. Renato Perissinotto.
2. O termo “liberal” no contexto norte-americano possui uma especificação própria. Refere-se à defesa de uma maior ingerência do governo na imposição de políticas de bem-estar social na esfera econômica e, ao contrário, o distanciamento do governo nas questões sociais e de ordem “privada”. O liberalismo, assim, posiciona-se de maneira oposta ao “conservadorismo” (tal como no contexto norte-americano) que defende uma menor atuação do Estado na área econômica e uma maior ingerência na área social “privada”.
3. Pierson e Hacker (2005); Stonecash (2010); Mann e Ornstein (2012); Levendusky (2009); Brewer e Stonecash (2009); Mccarty, Poole e Rosenthal (2006); Fiorina (1999, 2005); Fiorina e Abrams (2008); Sinclair (2006); Layman (2001); Black e Black (2007) entre outros.
4. Grand Old Party (GOP) é utilizado como sinônimo de Partido Republicano.

partidária atualmente nos Estados Unidos que tem como principal expoente uma ascensão conservadora perpetuada pelo Partido Republicano.

O estudo proposto se insere nessa mesma área de estudos na Ciência Política, especialmente aqueles sobre ideologia partidária⁵; no entanto, busca analisar essa suposta polarização partidária e radicalização conservadora do Partido Republicano por meio de uma metodologia diferenciada. Entende-se que a melhor maneira de identificar a ideologia de um partido seja mediante suas plataformas nacionais⁶. Em se tratando de um fenômeno nacional (a suposta polarização partidária e radicalização conservadora do GOP), o uso de plataformas nacionais passa a ser considerado o mais apropriado. Realizadas a cada quatro anos, elas são o único documento oficial do partido (endossado por todos, tácita ou formalmente) e, portanto, podem ser consideradas o “retrato” dele no momento em que foram compostas – refletem tanto suas ideologias, de maneira mais abstrata; como as posições políticas defendidas, de maneira mais factual. Nesse estudo, optou-se por analisar a plataforma mais recente do partido (2012) e a plataforma anterior à candidatura de Goldwater (1960). Se, de fato, a candidatura deste e a plataforma por ele apresentada marcam o início da ascensão do conservadorismo no Partido Republicano e, conseqüentemente o início da radicalização conservadora republicana, torna-se importante analisar o período anterior a essa ascensão e, supostamente, de moderação em comparação com o atual período.

A análise de programas partidários está inserida em uma metodologia mais ampla de análise de conteúdo, no entanto, vem sendo progressivamente estruturada de maneira a abarcar diferentes métodos no estudo específico de textos partidários. Na maioria dos casos, a análise de plataforma é feita de maneira comparada, buscando correlações, ou a falta delas, com outras plataformas. O trabalho proposto visa utilizar dessas técnicas para a análise das plataformas nacionais republicanas, buscando comparar as plataformas de 1960

-
5. A “ideologia” é entendida aqui de maneira inclusiva, definida como um corpo normativo sobre a natureza do homem e da sociedade, bem como sua organização e propósito (Seliger, 1976).
 6. Plataformas, uso nos Estados Unidos, e manifestos, uso no Reino Unido, referem-se aos programas partidários, expostos oficialmente pelo partido para uma eleição.

e de 2012, atentando para sua linguagem, ênfases e estrutura, bem como para o posicionamento do partido referente a determinadas categorias que o caracterizam no dado momento e que poderiam indicar presença, ou ausência, de princípios conservadores. O objetivo desse trabalho é, portanto, duplo: analisar mudanças e continuidades com relação ao posicionamento do Partido Republicano com base nas suas plataformas nacionais e, como consequência do método escolhido, contribuir para o uso de novas técnicas de abordagem na análise de conteúdo, construídas especificamente para esse fim.

Os resultados mostraram que há certa continuidade na posição do partido em determinados temas, no entanto há importantes rupturas no que diz respeito a linguagem, estrutura, ênfases e no próprio posicionamento partidário, implicando posições políticas distintas nos dois períodos analisados. De forma geral, as plataformas estudadas apresentam como documentos bastante diferentes, por vezes com ideologias inversas, o que contribui para o argumento de mudança ideológica pela qual o Partido Republicano passou a partir da segunda metade do século XX.

Análise de programas partidários

O estudo de programas partidários não faz parte do *mainstream* na Ciência Política, nem mesmo na área de partidos políticos. Ainda assim, é o único documento oficial do partido em que seus posicionamentos, objetivos, avaliações e mesmo ideologias em um dado momento estão expostos⁷. Segundo Budge *et al.* (2001, 51), “if one wants to study *party* policy, and not the policies advocated by internal factions or individuals inside the party, one has to study the party manifesto”. Já para Laver e Garry (2000, 619), programas partidários “represent a core source of information about the policy positions of political actors”. Pomper (1967, 319) vai mais além: “a national party’s policy commitments are found in its platform. Adopted by its only meaningful organ, the nominating convention, and presented to the voters as the Presidential election approaches, it

7. Entende-se que os documentos e pronunciamentos de líderes partidários e candidatos não refletem a posição do partido, ao menos oficialmente. As plataformas nacionais, nesse sentido, são os únicos documentos endossados por todos no partido – tácita ou formalmente.

most fully represent the party's intentions". Por fim, para Robertson (1976 apud Budge; Robertson e Hearl, 1987), "they are the only direct and clear statements of party policy available to the electorate and directly attributable to the party as such". Este estudo parte deste pressuposto de que os programas partidários são o mais importante e sólido documento que um partido político produz em relação aos seus posicionamentos políticos e visões normativas de mundo. Um programa partidário significa, portanto, o retrato ideológico do partido em um dado momento.

A análise de programas partidários não é uma abordagem nova nos estudos de partidos e ideologias partidárias. Gerald Pomper, por exemplo, já atentava, na década de 1960, para a importância de estudos aprofundados com base nesses documentos e as várias possibilidades de se compreender as mudanças intra e interpartidárias a partir deles (Pomper, 1967). No entanto, apesar de relativamente antiga, ainda pode ser considerada marginal no âmbito da Ciência Política, em especial e paradoxalmente nos Estados Unidos em comparação com estudos europeus. Os estudos de plataformas ali desenvolvidos tendem a ser esporádicos e bastante factuais. Em sua maioria seguem uma abordagem *candidate centered* e racionalista, como é o caso dos estudos de Pomper (1967), Fishel (1985) e Maisel (1993-1994).

No âmbito norte-americano, esses estudos podem ser resumidos em dois tipos: aqueles que versam sobre a construção de determinadas plataformas, no sentido de como são produzidas pelos líderes partidários (Weinberg, 1977-1978; Maisel, 1993-1994) e aqueles que a analisam a partir de uma metodologia típica de análise de conteúdo, em sua maioria buscando verificar a frequência de frases, parágrafos ou argumentos e a sua posterior categorização, seja para verificar uma relação com a opinião pública (Monroe, 1983; Ginsberg, 1976), seja para relacionar promessas com políticas postas em prática pelos eleitos (Pomper, 1967; Fishel, 1985). Na maioria desses trabalhos, as plataformas são codificadas manualmente em um processo de *handcoding*, atentando para determinadas frases ou argumentos, ou ainda computadas em termos de ênfases a determinados temas e palavras, quantas vezes o partido X mencionou a economia na sua plataforma em relação ao partido Y, por exemplo, e *pledges*, quantas promessas o partido X fez em relação à política externa em comparação com a educação, por exemplo.

A análise de programas partidários, atualmente, parece ser mais estudada e divulgada no âmbito europeu, onde teve início o Comparative Manifesto Project (CMP) desenvolvido por Michael Laver e Ian Budge entre outros, que visa posicionar os programas partidários de diversos países em uma escala direita *vs.* esquerda por meio de técnicas de *handcoding*. A codificação manual utilizada pelo CMP é feita de maneira sistemática a partir de um único padrão de códigos. Assim, toda a plataforma é manualmente dividida em *quasi-sentences* que serão posteriormente categorizadas de acordo com um determinado tema (7 temas subdivididos em 56 subtemas) e a menção feita a ele (se positivo ou negativo). É importante mencionar que o CMP expõe a chamada “*saliency theory*”, que assume que os partidos competem entre si e se caracterizam pela ênfase dada em diferentes pontos, ou seja, nas diferentes prioridades que expõem em seus programas políticos (Laver e Budge, 1992). Assim, um partido enfatizaria determinados temas em detrimento de outros e sua caracterização se daria, segundo essa abordagem, justamente nesses temas prioritários.

Ainda que a codificação manual continue tendo espaço nas análises de conteúdo no que diz respeito aos programas partidários, sendo o CMP a maior prova, outros métodos vêm sendo disponibilizados com esse mesmo fim, entre eles determinados programas computacionais, tais como os desenvolvidos por Laver, Benoit e Garry (2003) e por Slapin e Proksch (2008). Em ambos os casos, utiliza-se de determinadas técnicas que contabilizam e codificam palavras, frases, parágrafos e argumentos com o objetivo de posicionar o programa partidário no espectro político direita *vs.* esquerda. Assim, alguns temas e a menção feita a eles (se positiva ou negativa) são pré-definidos como de “esquerda” ou de “direita” e, dependendo da frequência e categorização dos dados escolhidos na plataforma, o partido passa a ser situado em uma parte desse espectro político.

É necessário fazer uma breve digressão sobre o estado da arte atualmente no que diz respeito a esses estudos. Em primeiro lugar, há duas concepções distintas nos trabalhos sobre ideologia partidária que se utilizam de plataformas: uma que privilegia o “exterior” e a outra que privilegia o “interior” do texto. A primeira vertente está preocupada com a “forma” da plataforma, ou seja, a “embalagem” em que ela está envolta, trabalhando, assim, com a estrutura formal, no sentido de como o texto está construído em questão de

parágrafos, páginas e palavras, por meio de uma metodologia preferencialmente quantitativa. A segunda vertente está preocupada com o “conteúdo”, com a “substância” da plataforma, privilegiando, dessa maneira, uma dimensão mais qualitativa por meio da leitura e interpretação do texto. Para Budge *et al.* (2001), essa separação não é só metodológica, mas também se refere a diferentes abordagens teóricas: enquanto a primeira privilegia a abordagem da “saliência”, a segunda privilegiaria a do “confronto”.

A “saliency theory” (Budge; Robertson e Hearl, 1987; Budge *et al.*, 2001; Laver, 2001) diz respeito ao entendimento de que os partidos competem entre si através da prioridade (ênfases) de determinados temas. Ao invés de tomar posicionamentos específicos e diferentes entre si, os partidos enfatizariam diferentes assuntos, convergeriam no posicionamento da maioria dos temas, posicionando-se de maneira central e se opondo a confrontos diretos com outros partidos: “mostly, ideas about what to do on each issue are shared (cut taxes, extend welfare, etc.), what differs is the degree to which taxes or welfare are mentioned by the different documents. [...] Election programmes therefore try to promote a party’s proprietary issues and polarities and downgrade other issues and priorities” (Budge *et al.*, 2001, 7-8). O argumento é simples: o objetivo do programa partidário é angariar votos, sendo a repetição o seu maior trunfo: “making policy points involves highlighting them, repeating them in slightly varied form and coming back to them in a variety of contexts” (Budge *et al.*, 2001). Nesse sentido, a frequência das palavras indicaria a ênfase em determinados temas e, por conseguinte, as prioridades do partido e sua caracterização ideológica a partir disso. Ou seja, entende-se que as palavras em uma plataforma são dados e, mais que isso, escolhas, que demonstram certas prioridades, que, por sua vez, tendem a refletir uma visão de mundo e ideologia do partido naquele dado momento. Os programas e softwares computacionais, nessa abordagem, são as opções mais utilizadas. Por outro lado, o “confrontational approach” se caracterizaria por um entendimento de que os partidos competem entre si a partir de posicionamentos explícitos e contrários em diversos temas, portanto, afastando-se do centro do espectro político. Assim, “party policy differences on individual issues are separated from and independent of relative emphases on them and must be measured from direct statements of support or opposition to specific

policy proposals” (Budge *et al.*, 2001, 86). São poucos os trabalhos que se orientam a partir dessa abordagem unicamente, na maioria dos casos, ela é utilizada em conjunto com a abordagem da saliência em processo de codificação.

De certo modo, a maioria dos estudos sobre ideologia partidária a partir da análise de plataformas tende a se concentrar no primeiro enfoque. A quantidade de vezes que o texto expõe determinadas palavras passa a ser indicativo de determinado posicionamento e prioridades, no entanto, esse enfoque não se restringe à mera quantificação de palavras. A abordagem da saliência tomou forma, ao contrário dos estudos do CMP que se utilizavam não de computação ou frequência de palavras, mas de codificação manual. A codificação de sentenças em categorias amplas no estilo “a favor/ contra” se baseia no entendimento de que determinadas questões são próprias de certo partido, ainda que se possa perceber, também, um resquício da abordagem “confrontacionista” dos autores supracitados. A caracterização ideológica, segundo codificação do CMP, se baseia no entendimento de que, se o partido expressar a valorização da paz, portanto é a favor da paz, receberia um ponto que o atrelaria à esquerda do espectro político. Se, por outro lado, expressar o descontentamento com práticas de welfare, portanto é contra essas práticas, receberia uma pontuação que o colocaria na direita do espectro político. Ao fim, todas as sentenças (e *quasi-sentences*) estariam codificadas, e se faria uma conta simples: tantos pontos de direita menos tantos pontos de esquerda, e o resultado significaria seu posicionamento ideológico.

De fato, as abordagens e técnicas usadas na análise de documentos partidários mostram em ascendência, o que não impede que mesmo as mais recentes demonstram certas insuficiências. Em primeiro lugar, ao contrário do que postula os formuladores da “saliency theory”, os partidos políticos nos Estados Unidos não parecem “converger” sobre posicionamentos políticos. Ao contrário do centro, os estudos mostram que há uma polarização partidária crescente. Longe de manter posicionamentos similares, os dois partidos que ali operam a nível nacional demonstram posicionamentos políticos antagônicos. Longe de se diferenciarem unicamente por prioridades distintas, se diferenciam por posicionamentos distintos. Por fim, longe de ser programas vagos e superficiais, preocupando-se com a repetição de determinados temas e palavras, as plataformas nos Estados Unidos

são documentos extensos, complexos e bastante detalhados no que diz respeito à agenda política defendida.

Em segundo lugar, em relação ao difundido processo de codificação manual ou computacional, tal como o CMP, a formulação de categorias parece ser bastante questionável. Por exemplo, parte-se do pressuposto que a “direita” e a “esquerda” são as mesmas em todos os países e sistemas partidários, sendo que a “direita” valorizaria, segundo a codificação do CMP, conceitos como “liberdade” e “direitos humanos” enquanto a “esquerda” valorizaria a “paz” e a “democracia”. Sem mais digressões, é muito frágil a afirmação de que a “direita” prioriza a “liberdade”, como sendo esse o “seu” tema. De que “direita” estamos falando e de que tipo de “liberdade”? No caso do Partido Republicano, tipicamente caracterizado como um partido de “direita” nos Estados Unidos, a situação fica ainda mais crítica. No que se refere à plataforma de 2012, por exemplo, o partido é claramente a favor da liberdade econômica, ou seja liberdade para a iniciativa privada, e contra a liberdade no sentido de comportamento pessoal, o aborto e o casamento entre homossexuais, por exemplo. Como afirmar que “paz” e “democracia” são conceitos de “esquerda”? Talvez pela pretensão de se exportar determinadas ideologias partidárias para regiões tão distintas, se corre o risco de generalizar conceitos e ideologias que possuem diferentes aportes e definições dependendo de onde estão localizados. Por fim, como verificar a mudança ideológica de um mesmo partido baseando-se unicamente em uma dicotomia “a favor/contra”? E se o partido segue a favor de uma redução de programas de *welfare* em mais de uma plataforma, mas a gradação muda? Em função dos problemas expostos, este estudo propõe a fuga de termos maleáveis a partir de definições genéricas, como “direita e esquerda”, bem como de tipificações simples a partir de categorias “a favor/contra”.

Em terceiro lugar, na maior parte dos estudos já realizados, os programas partidários são analisados de maneira quantitativa (utilizando palavras, parágrafos e *quasi-sentences* como dados empíricos a ser quantificados e medidos em termos de frequência) e de maneira comparativa. Tendem, assim, a concentrar seus estudos na “embalagem” em que as plataformas estão envoltas, sua estrutura formal, palavras e temas mais frequentes, utilizando-se direta ou indiretamente da *saliency theory*. Mesmo a categorização e o posicionamento no espectro político direita vs. esquerda desenvolvido

manualmente, ou por computação, têm base nessas características: utilizam-se da quantificação e da codificação de dados expostos na plataforma *vis-à-vis* ao programa de outro partido, conforme frequência e prioridade apresentadas. Ainda que esse tipo de técnica seja um pilar importante do estudo de programas partidários, não deveria ser a única. Por vezes, uma única frase, imersa em outras tantas, é capaz de produzir uma melhor caracterização ideológica de um partido do que o número de vezes que a palavra “x” ou “y” foi empregada.

A “embalagem” na qual uma plataforma partidária vem envolta merece, sim, atenção e pode ser um bom indicador de caracterização ideológica e mesmo de posicionamento no espectro político; no entanto, deveria ser tratada em conjunto com a “substância” da plataforma, ou seja, o conteúdo efetivo que dá origem a ela e que só pode ser compreendido a partir de uma análise qualitativa que leve em conta posições e princípios ideológicos apresentados. Este estudo ao buscar analisar uma suposta mudança ideológica intrapartidária está inserido em uma abordagem que privilegia tanto as ênfases e prioridades exaltadas pelas plataformas analisadas (a forma), como os posicionamentos e princípios ideológicos apresentados no “conteúdo” dessas mesmas plataformas (a substância). Se, de fato, houve uma “guinada conservadora” do Partido Republicano, essa mudança deve estar presente em suas plataformas nacionais, verificada tanto nas ênfases e prioridades, dadas pelo partido, como na linguagem usada e nos posicionamentos tomados diante de diferentes questões.

Análise das plataformas republicanas de 1960 e 2012

Antes de fazer uma análise da mudança ideológica do Partido Republicano, é importante caracterizar o que se entende por conservadorismo, já que esse conceito de no contexto norte-americano não é fixo, muda de acordo com conjunturas e proponentes, e apresenta desde a segunda metade do século XX (quando o conceito começa a ser mais amplamente difundido na academia e na política norte-americana) certas continuidades conceituais, podendo ser caracterizado da seguinte maneira⁸: a) rejeição a governos de amplo escopo na

8. Sobre o conservadorismo norte-americano, ver: Kirk (1953), Rossiter (1962), Nash (1996), Schneider (2009) entre outros.

economia: seu papel deve ser de providenciar serviços essenciais e deixar que o livre mercado opere por si mesmo (portanto, rejeição a políticas de bem-estar social ou de redistribuição, por exemplo); b) defesa da moralidade e da religião cristã, bem como da família, tradições e valores norte-americanos (nesse sentido, é permitido um maior escopo de atuação do governo federal, ao contrário da economia); c) respeito à hierarquia e rejeição a qualquer tipo de nivelamento social ou econômico de maneira “artificial” (sendo a desigualdade a força motriz da sociedade); d) valorização da nação e do território, bem como da sua história, tradições e símbolos (bandeira, Constituição etc.); e) defesa ativa do território nacional e valorização das forças armadas; e f) exportação dos interesses nacionais de maneira ativa e relativamente autônoma (privilegia-se o unilateralismo em relação ao multilateralismo). Assim, o conservadorismo norte-americano pode ser definido em função de um caráter moralista e religioso, além de libertário na área econômica e militarista na política externa (ainda que esses conceitos não possuam, no seu cerne, um alto grau de associação entre si). Se, de fato, o Partido Republicano hoje é mais conservador, essas características deveriam estar presentes na sua plataforma.

Estrutura, ênfases e linguagem

Em relação à forma nas quais as duas plataformas se apresentam, é importante mencionar certas diferenças. Em primeiro lugar, o tamanho, a plataforma de 2012 apresenta um tamanho bastante superior a de 1960, o que indica uma maior variedade e aprofundamento de tópicos. Em segundo lugar, a complexidade de temas, em 1960 a plataforma lida com assuntos típicos abordados em uma candidatura, economia, agricultura, política externa etc. Já em 2012 a variedade e complexidade dos temas faz que se dê espaço a assuntos tão amplos que vão desde cyberterrorismo ao aquecimento global. Por fim, é importante lembrar que as plataformas refletem o momento em que foram escritas, portanto, refletem a conjuntura nacional e internacional naquele momento: Movimento *Civil Rights* e Guerra Fria em 1960 vs. crise econômica e terrorismo em 2012, por exemplo. Assim, as ênfases e a própria estrutura da plataforma não pode ser lida de maneira desassociada à realidade em que foi escrita. O importante é perceber, ali, as ênfases, linguagens e

princípios conservadores – possíveis de ser verificados mesmo em diferentes contextos.

Tabela I – Estrutura das plataformas republicanas de 1960 e 2012

	1960	2012
Total de páginas	26 (10.681 palavras)	59 (30.564 palavras)
Tópicos abordados	23	7 (98 subtópicos)
Porcentagem destinada à política econômica ⁹	10,3% (1.101 palavras)	17,7% (5.422 palavras)
Porcentagem destinada a políticas e questões sociais ¹⁰	37% (3.952 palavras)	32,1% (9.817 palavras)
Porcentagem destinada à política externa e de defesa ¹¹	22,8% (2.442 palavras)	25,8% (7.878 palavras)
Porcentagem destinada a outros temas ¹²	29,8% (3.186 palavras)	24,3% (7.447 palavras)

Fonte: Elaboração da autora.

9. Tais como: política fiscal, monetária e alfandegária; bem como finanças e administração do Estado, inflação entre outras. Tópicos e subtópicos incluídos nessa categoria: Plataforma de 1960: Economic Growth and Business e Government Administration. Plataforma de 2012: Restoring the American Dream: Rebuilding the Economy and Creating Jobs (tópico completo); Living within our means;
10. Estão incluídas nessas categorias as políticas de bem-estar social - saúde pública, aposentadoria, ocupação (*labor*), justiça, moradia (*housing*) etc.; bem como aquelas que dizem respeito ao comportamento humano - aborto, divórcio, casamento, drogas etc. Também chamada de “políticas sociais” nos Estados Unidos (*social policies*), optou-se por chamar estas últimas de “questões sociais” para diferenciá-las da primeira. Tópicos e subtópicos parte dessa categoria: Plataforma de 1960: Labor, Education, Human Needs, Older Citizens, Health Aid, Juvenile Delinquency, Veterans, Indian Affairs, Housing, Health, Protection of Consumers, *Civil Rights* e *Immigration*. Plataforma de 2012: Renewing American Values to Build Healthy Families (tópico completo); Defending marriage against an activist judiciary; A sacred contract; The first amendment; The second Amendment; The fourth amendment; The fifth amendment; The ninth amendment; The sanctity of human life; Saving Medicare for future generations; Strengthening Medicaid in the States; Security for those who need it; The rule of Law; Honoring our relationship with American Indians e Modernizing the Federal civil services (subtópicos).
11. Tópicos que fazem parte dessa categoria: Plataforma de 1960: Foreign Policy e National Defense. Plataforma de 2012: American Exceptionalism.
12. Dentre eles, temas como meio ambiente, internet, esferas de governo etc.

Tabela 2 – Palavras mais citadas nas plataformas republicanas de 1960 e 2012¹³

1960	2012
Program(s) (69x)	Government (124x)
Federal (67x)	American(s) (117x)
Government (47x)	Federal (115x)
New (43x)	Support (93)
Nation(s) (17+24x, respectivamente)	States (89)
Support (40x)	Current (85x)
National (36x)	Administration (75x)
Republican (33x)	People (73x)
Free (31x) Obs: Freedom (23x)	America (69x)
World (30x)	Public (62x)

Fonte: Elaboração da autora.

Em relação à Tabela 1, ainda que se verifique uma valorização um pouco maior da economia na plataforma de 2012 (talvez pela conjuntura interna de crise econômica), os outros âmbitos são relativamente similares. Nos dois casos houve certa convergência de espaço relativo a cada temática supracitada. Da mesma maneira, verifica-se certa semelhança no que diz respeito às palavras frequentemente mais usadas nas plataformas. Termos típicos, como “governo” e “federal”, por exemplo, figuram entre os dez mais citados em ambos os programas. No entanto, ao desconsiderar essas palavras previsíveis, verifica-se uma leve diferença na amplitude e no escopo de prioridades de ambos os programas. Em 1960, por exemplo, palavras como “free”, “freedom” e “world” ganham prioridades que não se repetem em 2012, ao buscar enfatizar palavras como “American(s)”, “America”, “states”, “people” entre outras; e que poderiam indicar ênfases distintas (externo *vs.* interno, por exemplo)¹⁴. Essa dedução é bastante frágil de se manter por se referir a conjunturas diferentes: Guerra Fria *vs.* crise econômica nacional. De fato, uma análise mais apurada das plataformas, concentrando-se nas áreas temáticas supracitadas, nos revela mudanças mais visíveis, em especial no que tange à política externa.

13. Software utilizado: ManyEyes.

14. Em especial se levarmos em conta o fato de que palavras como “people”, “states” e “public” se referem, na plataforma de 2012, ao contexto doméstico – perceptível a partir de uma análise de redes de palavra (Many Eyes).

Tabela 3 – Palavras mais citadas nas plataformas republicanas (1960 e 2012) de acordo com o tema¹⁵

	1960	2012
Política econômica	Economic/Economy (18x), Government (9x), Federal (8x), National (8x), Growth (8x), Americans (6x)	Tax(es) (41x), American(s) (36x), Economic/Economy (35x), Federal (26x), Government (24x)
Políticas e questões sociais	Federal (38x), Program(s) (29x), School(s) (24x), Education (22x), Government (17x)	Federal (51x), Americans (49x), Support (43x), Government(s) (42x), Public (34x)
Política externa e de defesa	Nations (19x), World (19), Freedom (16x), United (12), Peace (10), Security (10)	Military (43x), National (30x), Security (29x), President (27x), Administration (27x), America (25x)

Fonte: Elaboração da autora.

A partir da análise dos dados supracitados, podemos inferir duas proposições: verifica-se uma maior valorização da nação e dos nacionais em 2012 em relação a 1960; e com exceção da política externa e de defesa (em que se nota uma clara mudança: ênfase na liberdade, paz e segurança do mundo e das nações em 1960, em contraposição a uma maior ênfase na segurança, nas forças armadas e no nacional em 2012); as outras duas temáticas não são representativas de mudança ideológica (ao menos com esse reduzido número de palavras). De fato, é difícil verificar mudanças utilizando apenas palavras como dados na economia, por exemplo, em que há a recorrência de termos retóricos e típicos dessa área. Como verificar o caráter mais conservador nessa área no que diz respeito a impostos? A frequência de palavras não nos indica variações de grau ou de escopo, se gradativo e redistributivo, por exemplo, o que limita uma compreensão do fenômeno de maneira mais assertiva.

A análise de conteúdo a partir do uso de palavras, no entanto, pode ser um bom indicador se buscamos correlações e comparações a partir da presença ou ausência de palavras-chave. Ou seja, se entendemos que o conservadorismo enfatiza a moralidade, a religião, a valorização da nação, das tradições (símbolos, Constituição, história etc.), da família, da defesa da nação através de forças armadas, por exemplo, podemos verificar a presença de determinadas palavras nas plataformas e que

15. Software utilizado: ManyEyes.

poderiam servir de indicativo de uma maior ou menor presença do conservadorismo. E, de fato, o que uma análise dessa natureza nos mostra corrobora para a hipótese de acirramento conservador por parte do Partido Republicano, como se pode perceber a seguir.

Tabela 4 – Ênfase na religião (número de palavras citadas)¹⁶

	1960	2012
Faith (ful, fully)	5	23
God	1	10
Sacred	0	4
Religious (ly) e Religion	4	40
Providence (divine)	0	2
Total	10	79
Porcentagem na plataforma	0,09%	0,25%

Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 5 – Ênfase na família, nos valores e na moralidade (número de palavras citadas)

	1960	2012
Family (ies)	8	56
Marriage (ied, ying)	0	23
Community (ies)	10	31
Values	0	16
Moral (ity)	1	8
Total:	19	134
Porcentagem na plataforma	0,17%	0,43%

Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 6 – Valorização da nação, da tradição e da Constituição (número de palavras citadas)

	1960	2012
Nation (al, ality, ally)	54	129
America	11	69
American(s)	25	161
United States	12	31
Constitution (s, al, ally, alist, constituents)	6	56
Tradition (s, al, ally)	3	19
Total	111	465
Porcentagem na plataforma	1%	1,5%

Fonte: Elaboração da autora.

16. Software utilizado: ManyEyes.

Se, ao contrário, buscamos verificar princípios não característicos do conservadorismo como “igualdade”, por exemplo, (afinal, o conservadorismo se define justamente por defender a desigualdade como força motriz do progresso e reflexo de uma “obra divina”¹⁷), tipicamente associado à ótica liberal (tal como no contexto norte-americano); verificamos uma inversão de ênfases, agora privilegiando a plataforma de 1960.

Tabela 7 – Ênfase na “igualdade” (número de palavras citadas)

	1960	2012
Equal (ity, ly)	19	10
Porcentagem na plataforma	0,17%	0,03%

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, ao analisar a “forma” das plataformas, é possível verificar certas mudanças. Em primeiro lugar, há uma maior valorização da nação e dos nacionais, como se a ênfase agora fosse mais interna e autônoma em relação ao período anterior (Tabela 2). Em segundo lugar, a área de política externa demonstra (Tabela 3) uma inversão de prioridades: enquanto em 1960 são priorizadas palavras como “paz”, “liberdade”, “segurança”, “mundo” e “nações” (e não “a” nação); em 2012 privilegia-se “a nação”, bem como as “forças armadas”. Essa mudança não reflete meramente conjunturas distintas, afinal enquanto a primeira está imersa nas tensões e no conflito da Guerra Fria, portanto um momento cuja ênfase nas forças armadas e na defesa interna seria bastante cabível; a segunda faz parte de um contexto de relativa paz mundial. Enfatizar conceitos como “América” e “forças armadas” é refletir mais que a conjuntura do momento, é colocar em foco as próprias prioridades do partido: valorização da nação e da defesa através das forças armadas - princípios propriamente conservadores. Por fim, a maior escolha de palavras com viés religioso e aquelas relativas à família, valores, nação e tradição mostra-se, novamente, estar em acordo com os princípios conservadores de valorização da moralidade, da religião, das tradições, bem como da família e da nação. A análise da “forma” da plataforma, nesse sentido, parece proporcionar bons indicadores de mudança ideológica por parte do Partido Republicano e corrobora a hipótese deste trabalho.

17. Kirk (1953).

Posicionamentos

Uma análise centrada unicamente na “forma” da plataforma, ainda que importante no que diz respeito à verificação de diferentes ênfases e linguagens, não é capaz de mostrar determinadas questões mais factuais. Por exemplo, pouco ou nada se pode inferir a respeito da condução de políticas econômicas. Da mesma forma é difícil verificar uma proposta de atuação real do partido referente à moralidade. O maior uso de palavras que denotam componentes religiosos e morais, nesse sentido, demonstra uma mudança importante de linguagem, mas não necessariamente de posicionamento. Assim, busca-se, nesta última parte deste trabalho, comparar determinadas instâncias que nos indicam, de maneira mais assertiva, a suposta “radicalização” conservadora por parte do Partido Republicano.

Quadro I – Posicionamentos nas plataformas republicanas de 1960 e 2012

	1960 ¹⁸	2012 ¹⁹
Conjuntura e principais ameaças percebidas	-No âmbito doméstico: discriminação racial; -No âmbito internacional: Comunismo (URSS).	-No âmbito doméstico: Crise econômica e “guerra moral e religiosa” ²⁰ ; -No âmbito internacional: terrorismo, China, Rússia, Venezuela, radicais muçulmanos, Hezbollah, Irã e Coreia do Norte.
Presidência valorizada	Eisenhower: -Entendido como “maior defensor da paz, justiça e do bem”; -Responsável por uma “diplomacia da paz”.	Reagan: -Responsável pela diminuição de gastos e do escopo do governo federal na economia e pela valorização das forças armadas; -Autor do conceito de “peace through strength” ²¹ .
[continua na próxima página]		

18. Todas as citações: Republican Party, 1960.

19. Todas as citações: Republican Party, 2012.

20. Entendida como políticas públicas, legislação e ideais que corrompem a família, a moralidade, a religião e os valores tradicionais. Entendida como políticas públicas, legislação e ideais que corrompem a família, a moralidade, a religião e os valores tradicionais.

21. Paz mundial por meio de crescimento econômico e fortalecimento das forças armadas norte-americanas.

	1960	2012
Papel do governo federal	<ul style="list-style-type: none"> -Desempenha papel positivo na economia: é árbitro entre mercado e sociedade; e condiciona o crescimento econômico; -Promoção de políticas públicas e de “ambiente” que contribua para o fim da discriminação; -Defesa da nação através de negociações internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desempenha papel negativo na economia: deve restringir-se à promoção de serviços essenciais previstos na Constituição; -Recuperação dos valores e tradições norte-americanos, e promoção da moralidade, da religião e do fortalecimento da família através de programas e incentivos; -Defesa da nação através do fortalecimento das forças armadas.
Economia - sistema de impostos	-Deve ser “justo, equitativo e aprovado pela sociedade”.	-Deve ser mínimo, simples e universal.
Rede de proteção e bem-estar social (<i>welfare</i>)	<ul style="list-style-type: none"> -Valorização de programas e serviços federais (saúde, aposentadoria, transportes, serviço postal etc.) através de expansão e maiores incentivos; -Aumento do salário mínimo e extensão do seguro-desemprego; -Maiores compensações aos empregados federais; -Incentivos a escolas e universidades na área de pesquisa; 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas federais devem ser enxugados e colocados em competição com a iniciativa privada (saúde e aposentadoria, por exemplo); - Deixar a cargo da iniciativa privada: setor ferroviário e serviço postal; - Redução da folha salarial federal;
Rede de proteção e bem-estar social (<i>welfare</i>)	-Extensão de empréstimos federais para estudantes e diminuição de taxas para custear estudos.	<ul style="list-style-type: none"> -Regulações na saúde pública que visem uma maior responsabilidade pessoal; e na aposentadoria referente a um novo marco etário; -Diminuição do crédito federal para estudantes e para custeio de estudos.
[continua na próxima página]		

	1960	2012
Nivelamento social ou econômico	<p>-Valorização de políticas igualitárias em um sentido amplo: oportunidades, educação, direitos, tratamento etc.;</p> <p>-A favor de um papel mais ativo da Suprema Corte que formalize a igualdade racial.</p>	<p>-Contra sistema de impostos retroativos, responsáveis por “dividir americanos e promover luta de classes”;</p> <p>-Contra atuação do governo ou da Suprema Corte no estabelecimento de políticas de nivelamento econômico: “Mérito, habilidade, aptidão e resultados devem ser os fatores que determinam o progresso na sociedade”;</p> <p>-Contra o papel ativo da Suprema Corte no que diz respeito à legalização do aborto e ao casamento entre homossexuais;</p> <p>-Igualdade entendida como aquela perante a lei (de acordo com a Constituição) e perante Deus.</p>
Moralidade e religião (cristã)	<p>-Não faz menção à religião;</p> <p>-A única menção à moralidade diz respeito à discriminação racial, entendida como “imoral” e “injusta”.</p>	<p>-Moralidade e religião como ferramentas indispensáveis para a democracia e para o bom funcionamento da sociedade;</p> <p>-Trazer a religião e a moralidade para dentro da esfera política e fomentá-las na sociedade;</p>
[continua na próxima página]		

	1960	2012
Moralidade e religião (cristã)		<p>-Fortalecimento das instituições religiosas através de incentivos fiscais e ampliação na área de atuação;</p> <p>-É considerado imoral: discriminação, aborto, casamento homossexual e políticas públicas que visam desestruturar a família e a religião;</p> <p>-Valorização e extensão de atividades das instituições religiosas (diplomacia, ajuda humanitária, papel na educação etc.);</p> <p>-Trazer a religião para a esfera pública: defesa da liberdade de praticar preceitos religiosos em locais públicos; e exposição de símbolos religiosos em locais e instituições públicas.</p>
Família, valores e tradição norte-americanos	-Não faz menção.	<p>- Família entendida como “instituição fundamental da nação”: responsável pela manutenção e reprodução de valores e tradições;</p> <p>-Valorização da família e do casamento (entre homem e mulher), entendido como um “contrato sagrado”, através da defesa do DOMA (Defense of the Marriage Act);</p> <p>-Valorização do papel dos pais na educação e formação da cidadania.</p>
Nação, história e símbolos norte-americanos	-Não faz menção.	<p>- Defesa de uma legislação que: obrigue estabelecimentos públicos exibir a bandeira dos Estados Unidos; promova o canto do hino nacional nas escolas e atividades públicas;</p>
[continua na próxima página]		

	1960	2012
Nação, história e símbolos norte-americanos		-Valorização da Constituição e dos ideais por ela expostos através de uma “restauração do governo constitucional” ²² .
Defesa, território nacional e forças armadas	-Defesa é projeto em conjunto através de concertação, alianças, programas e organismos multilaterais; -Ênfase na “diplomacia da paz”: diálogos estratégicos para redução de conflitos; -Manutenção das forças armadas (nem aumento, nem corte de gastos), mas ênfase na diplomacia.	-Defesa é projeto “solo” através de uma economia e capacidade militar robustas (melhor economia e forças armadas do mundo); -Aumento nos gastos com as forças armadas e fortalecimento do setor militar; -Defesa de um “arsenal estratégico, forte e efetivo para detenção de competidores”.
Unilateralismo e multilateralismo	Multilateralismo: -A condução da política externa é dependente da concertação de compromissos e arranjos multilaterais; -Fortalecimento dos antigos e promoção de novos programas e arranjos institucionais multilaterais; -Manutenção dos compromissos firmados no âmbito internacional; -Ajuda financeira e assistência militar aos aliados.	Unilateralismo: -A condução da política externa independe de compromissos ou de arranjos multilaterais; - Pragmatismo e soberania na atuação em organismos multilaterais – busca por liderança nesses organismos; - Rejeição de compromissos firmados ou a firmar que possam impactar na família, economia ou mesmo na soberania norte-americana (considerados contrários à Constituição); -Ajuda externa não é papel do governo, deve ser feita de maneira voluntária pelos “faith based groups”.

Fonte: Elaboração da autora.

22. Ao contrário de 1960, a plataforma de 2012 expõe um tópico que versa sobre a importância da Constituição: “We, the people: A restoration of Constitutional Governemnt”.

Em uma leitura mais aprofundada das duas plataformas republicanas nos mostra certas semelhanças: em ambos os casos professa-se a defesa de um escopo de governo menor na economia e de responsabilidade na condução de gastos públicos, por exemplo; no entanto, são as diferenças no que diz respeito a princípios conservadores, que são mais enfatizados e mais visíveis nas plataformas.

Primeiramente, no que tange ao papel e escopo do governo federal, é possível perceber uma distinção entre ambas as plataformas. Em 1960, o governo é visto de maneira a balizar as forças do livre mercado e corrigir aspectos negativos deste, buscando se estabelecer como árbitro das relações sociedade *vs.* livre mercado. O governo, nesse sentido, possui uma atuação mais abrangente no setor econômico, em especial na rede de proteção social. Essa, por sua vez, pode ser percebida desde uma relativa valorização de programas federais à ingerência em assuntos como salário-mínimo, benefícios a servidores públicos e veteranos de guerra. Por outro lado, não se nota a defesa de um papel amplo do governo federal em questões sociais de comportamento no apelo à moralidade, na ênfase na religião ou na condução da sociedade a partir de determinados valores e normas tradicionais. Além disso, no que tange ao exterior, se verifica a constante ênfase na paz através da diplomacia, diálogos estratégicos e concertação por meio de parcerias e instituições multilaterais. Assim, nota-se um componente “liberal” na plataforma defendida em 1960 pelo Partido Republicano: preocupação com uma rede de bem-estar social e condução da economia de maneira a restringir os efeitos desiguais do livre mercado; distanciamento do governo no que diz respeito a normas de condução da sociedade; e ênfase dos organismos e instituições multilaterais na condução da política externa. Esse componente “liberal”, no entanto, vai estar praticamente ausente em 2012.

De fato, se entendemos por conservadorismo os princípios já identificados, a plataforma mais recente do Partido Republicano poderia ser entendida como uma “receita” conservadora: defesa da ideia de governo mínimo na economia e, portanto, uma valorização do livre mercado e da iniciativa privada; defesa de uma redução do escopo e do papel do governo em programas e iniciativas federais associadas à rede de proteção e de bem-estar social; valorização do papel da religião e da moralidade na condução da sociedade e também da política; defesa do papel da família tradicional na condução

da sociedade; valorização da história, das tradições e dos símbolos nacionais - inclusive a Constituição; e valorização do território, das forças armadas e de uma política externa que busca a soberania e a autonomia nas relações internacionais.

Considerações finais

Buscou-se neste trabalho analisar a suposta radicalização conservadora do Partido Republicano por meio de uma abordagem que privilegia o uso de programas partidários. Utilizando-se de uma metodologia baseada tanto em ferramentas informacionais como na interpretação e categorização dos programas, verificou-se uma mudança ideológica de amplo escopo, desde a forma das plataformas analisadas, com suas diferentes linguagens e ênfases, ao conteúdo nelas explicitado. Esta análise corrobora a hipótese bastante difundida na literatura norte-americana a respeito de uma mudança ideológica republicana. No entanto, é bastante preliminar e demonstra a necessidade de maiores estudos tanto sobre o tema quanto acerca da metodologia empregada. Ainda que seja uma abordagem sucinta, é possível verificar o potencial de estudos que fazem uso das plataformas de partidos políticos como um instrumento nos estudos de ideologia partidária.

Referências

- BLACK, E.; BLACK, M. (2007). *Divided America*. New York: Simon & Schuster.
- BREWER, M. D.; STONECASH, J. M. (2009). *Dynamics of american political parties*. New York: Cambridge University.
- BUDGE, I.; KLINGEMANN, H.-D.; VOLKENS, A.; BARA, J.; TANENBAUM, E. (2001). *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. New York: Oxford University.
- BUDGE, I.; ROBERTSON, D.; HEARL, D. (eds.). (1987). *Ideology, strategy and party change: spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University.
- CMP-MPG. *Manifest Project Database*. Disponível em: [<https://manifesto-project.wzb.eu/>]. Acesso em 3 dezembro 2013.
- FIORINA, M. P. (1999). *What happened to the medium voter?* MIT CONFERENCE ON PARTIES AND CONGRESS. Disponível em: [<http://www.stanford.edu/~mfiorina/Fiorina%20Web%20Files/MedianVoterPaper.pdf>]. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

- _____. (2005). *Culture war? The myth of a polarized America*. New York: Pierson Longman.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J. (2008). Political polarization in the american public. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 563-88. Disponível em: [<http://www.acsu.buffalo.edu/~jcampbel/documents/AnnualReviewFiorina.pdf>]. Acesso em 4 de agosto de 2012.
- FISHEL, J. (1985). *Presidents and promises*. Washington: Congressional Quarterly.
- GINSBERG, B. (1976). Elections and public policy. *The American Political Science Review*, vol. 70, n. 1, p. 41-9, mar.
- KIRK, R. (1953). *The conservative mind: from Burke to Santayana*. Chicago: Henry Regnery Company.
- JACOBSON, G. (2005). Polarized politics and the 2004. Congressional and Presidential Elections. *Political Science Quarterly*, vol. 120, n. 2, p. 199-218.
- LASSWELL, H. D.; NAMENWIRTH, J. Z. (1970). *The changing language of american values: a computer study of selected party platforms*. Comparative Politics Series – Series n. 01-001. vol. 1. Beverly Hills: SAGE.
- LAVER, M. (2001). *Estimating the policy positions of political actors*. London: Routledge.
- LAVER, M. J.; BUDGE, I. (eds.). (1992). *Party policy and government coalitions*. New York: St. Martin's.
- LAVER, M.; BENOIT, K.; GARRY, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *The American Political Science Review*, vol. 97, n. 2, p. 311-31, maio.
- LAVER, M.; GARRY, J. (2000). Estimating policy positions from political texts. *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 3, p. 619-34, jul.
- LAYMAN, G. (2001). *The great divide: religious and cultural conflicts in american party politics*. New York: Columbia University.
- LEVENDUSKY, M. (2009). *The partisan sort*. Chicago: The University of Chicago.
- MAISEL, S. (1993-1994). The platform written process: candidate-centered platforms in 1992. *Political Science Quarterly*, vol. 108, n. 4, p. 671-98.
- MANN, T. E.; ORNSTEIN, N. J. (2012). *It's even worse than it looks*. New York: Basic Books.
- MCCARTY, N.; POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. (2006). *Polarized America*. London: The MIT.
- MONROE, A. (1983). American party platforms and public opinion. *American Journal of Political Science*, vol. 27, n. 1, p. 27-42, fev.
- NASH, G. H. (1996). *The conservative intellectual movement in America since 1945*. Wilmington: Intercollegiate Studies Institute.

- PIERSON, P.; HACKER, J. (2005). *Off center: the republican revolution and the erosion of american democracy*. New Haven: Yale University.
- POMPER, G. (1967). "If elected, I promise": American party platforms. *Midwest Journal of Political Science*, vol. 11, n. 3, p. 318-52, ago.
- REPUBLICAN PARTY. (1960). *Republican party national platform*. Disponível em: [<http://www.presidency.ucsb.edu/>]. Acesso em 20 de agosto de 2012.
- _____. (2012). *Republican party national platform*. Disponível em: [<http://www.presidency.ucsb.edu/>]. Acesso em 20 agosto 2012.
- ROSSITER, C. (1962). *Conservatism in America: the thankless persuasion*. New York: Vintage Books.
- SCHNEIDER, G. L. (2009). *The conservative century: from reaction to revolution*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- SELIGER, M. (1976). *Ideology and politics*. Birkenhead: Wilmer Brothers.
- SINCLAIR, B. (2006). *Party wars*. Oklahoma: Oklahoma University.
- SLAPIN, J.; PROKSCH, S.-O. (2008). A scaling model for estimating time-series party positions from texts. *American Journal of Political Science*, vol. 52, n. 3, p. 705- 22, jul.
- STONECASH, J. M. (ed.). (2010). *New directions in american political parties*. New York: Routledge.
- WEINBERG, M. W. (1977-1978). Writing the republican platform. *Political Science Quarterly*, vol. 92, n. 4, p. 655-62, inver.

Direito eleitoral e reforma política: sugestões para reformas legais, jurisprudenciais e culturais à ótima concretização dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto

Ruy Samuel Espíndola

Resumo

Em 2015 foi votada pela Câmara dos Deputados a reforma política. Embora ainda não concluída, foi possível observar quais os pontos estão mais presentes nos debates e quais ainda seguem marginalizados. Percebe-se que há aspectos muito problemáticos da legislação eleitoral que sequer foram incluídos na discussão, como a questão das inelegibilidades, o que provavelmente colabora para que as mazelas do atual sistema se prolonguem no tempo. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, objetiva-se demonstrar a ineficiência da reforma realizada, bem como identificar os verdadeiros temas que deveriam ter uma maior atenção por parte do legislador, de modo a conferir mais segurança jurídica e estabilidade ao sistema eleitoral, principalmente no que tange ao contencioso, cada vez mais prejudicado face à incerteza de interpretação de leis.

Palavras-chave: democracia; campanha eleitoral; direitos políticos; reforma política; justiça eleitoral.

Sobre o autor

Advogado publicista e sócio-gerente *integrante da Espíndola e Valgas Advogados Associados*, com sede em Florianópolis/SC, com militância nos tribunais superiores. Professor de Direito Constitucional desde 1994 e de Direito Eleitoral desde 2007, sendo docente de pós-graduação *lato sensu* na Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina e das Escolas Superior de Advocacia da OAB/SC e OAB/PI. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996). Atual membro consultor da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB/Federal e membro da Comissão de Direito Constitucional da Seccional da OAB de SC. Membro efetivo da Academia Catarinense de Direito Eleitoral, do Instituto Catarinense de Direito Administrativo e do Octagenário Instituto dos Advogados de Santa Catarina. Acadêmico vitalício da Academia Catarinense de Letras Jurídicas na cadeira de número 14, que tem como patrono o advogado criminalista Acácio Bernardes. Autor de obra jurídica e de inúmeros artigos em Direito Constitucional e Direito Eleitoral publicados em revistas especializadas, nacionais e estrangeiras. Conferencista nacional e internacional sobre temas jurídico-públicos. ruysamuel@hotmail.com, www.facebook.com/ruysamuel.

Abstract

In 2015 the Brazilian House of Representatives has voted the political reform. Although it is not concluded yet, it has been possible to verify which aspects appears more during the debates and which have been marginalized. It can be seen that many of them are still out of the debate, and it can be a problem considering a large term, mainly because these problematic points are related to the political rights of Brazilian citizens. Through a bibliographic review and a jurisprudential analysis, this article aims to demonstrate the inefficiency of this reform and to identify the real elements that should be included in this debate, to endow legal certainty and stability to the electoral system, mainly in the litigation praxis, what has been even more damaged by an instable interpretation of electoral laws.

Keywords: democracy; electoral campaign; political rights; political reform; electoral justice system.

Artículo recibido em 10 de março de 2015; aceito para publicação em 22 de junho de 2015.

Considerações iniciais à reforma política em curso e ao direito eleitoral

A reforma política em debate no Congresso Nacional neste meado de 2015¹ aprovou o fim da reeleição para mandatos de presidente, governador e prefeitos, não incidindo sobre as eleições de 2016 e 2018, ou seja, a mudança da regra eleitoral constitucional valerá apenas para as eleições de 2020 e 2022, caso seja aceita em ambas as casas legislativas, após finalização do processo de emenda constitucional. Os mandatos, para todos os postos eletivos, serão de cinco anos. Também aprovou a doação de pessoas jurídicas para os partidos políticos. Essas pessoas não podem doar para os candidatos diretamente. Para estes, só poderão fazê-lo as pessoas físicas. Foi aprovada cláusula de barreira para divisão do tempo de

1. Este artigo foi finalizado em 03.07.15, 15:43 h. Seu esboço inicial serviu de base para palestra apresentada na *XXII Conferência Nacional dos Advogados*, em 20 de outubro de 2014, no Rio de Janeiro, em painel sobre “Reforma Política Democrática e Direito Eleitoral”. O produto ampliado, aprofundado e final será apresentado ao *V Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí*, que ocorrerá em Teresina, nos dias 06, 07 e 08 de agosto de 2015, como fundamento à exposição intitulada “Direito eleitoral e direitos políticos fundamentais: reformas necessárias à uma concretização constitucionalmente adequada.”

rádio e televisão somente com partidos que tiverem pelo menos um mandato conquistado na Câmara Federal ou no Senado. A idade mínima para deputados federais e estaduais foi reduzida para 18 anos e para governador, vice-governador e senador para 29 anos. A data das posses de governador foi alterada para 04 de janeiro e para presidente para 05 de janeiro. Foi incluída regra infraconstitucional vigente no texto da reforma: fidelidade partidária, com perda de mandato para quem migra de partido, salvante hipóteses de “grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela legenda”. Ainda no texto da emenda foi aprovada diminuição da quantidade de assinaturas para projetos de lei de iniciativa popular, fixadas em 500 mil, devendo essas assinaturas ser colhidas no mínimo em cinco estados da federação. Também diminui a adesão em cada estado para 0,1% dos eleitores.

Não se aprovou o fim do sistema proporcional para eleição de deputados, para a qual queria se instituir o sistema majoritário. Foram rejeitadas as propostas de unificação de eleições, fim das coligações em eleições proporcionais, cotas para mulheres nas casas legislativas, voto facultativo e a possibilidade de dupla candidatura, ou seja, a possibilidade de um candidato disputar, simultaneamente, eleições majoritárias (prefeito, governador, presidente da república e senador) e proporcionais (vereador e deputado).

Tudo isso foi aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados e deverá sofrer votação em segundo turno na primeira semana de julho de 2015. Depois terá que passar, em dois turnos de votação, pelo Senado Federal. Na “Câmara Alta” da República especula-se que muito do que foi aprovado ou rejeitado na “Câmara Baixa” sofrerá alterações significativas.

Não obstante a importância dos temas que estão sendo debatidos e tomam a atenção de nossos congressistas, entendemos que a grande reforma política a empreender é a reforma do *jus positum* eleitoral, a reforma do direito material e processual eleitoral vigente, tanto em seus aspectos legais, quanto jurisprudenciais e mesmo culturais. Isso porque temos constatado um “mar revolto de insegurança jurídica” quanto ao resultado das escolhas realizadas pela soberania popular, em qualquer âmbito de circunscrição eleitoral, notadamente na municipal e na estadual.

Há uma verdadeira corrida de obstáculos para o candidato e o partido político sofrerem para transformar votos em mandato: o

candidato escolhido em convenção partidária e que teve seu nome levado a registro, não tem certeza se seu registro permanecerá hígido até a data da eleição; eleito, a depender das impugnações que venha a sofrer (AIRC, AIJE, Representação eleitoral), não tem certeza se conseguirá ser diplomado; diplomado, não tem certeza se tomará posse, sempre a depender das ações eleitorais (AIME, RCED, AIJE do 30-A), das decisões judiciais tomadas e a fase processual em que se encontram; se tomar posse, não tem certeza se cumprirá o mandato inteiro; se cumprir o mandato, não tem certeza se estará elegível para a próxima eleição.

Esse estado de insegurança jurídica no processo eleitoral vigente é fruto da crescente judicialização das eleições, o que tem tirado a própria imediatidade do voto do eleitor, especialmente quando se aceita a eleição indireta, se a vacância com causa eleitoral ocorrer no segundo biênio, no caso dos mandatos para chefia dos executivos. Ou mesmo a vitória do segundo mais votado nas eleições majoritárias, caso o primeiro colocado não tenha atingido mais de 50% dos votos válidos – o que malferir, ao nosso sentir, o princípio majoritário.

Isso tem feito, muitas vezes, periclitir a democracia representativa², especialmente os dois pilares fundamentais de sua existência: os direitos fundamentais políticos de voto e de candidatura.

No amplo espectro desses problemas, o Direito eleitoral (tanto de *lege lata*, quanto de *lege ferenda*), para ser instrumento de proteção, garantia e homenagem da democracia representativa (e consequentemente, dos direitos de voto e de candidatura), precisa de uma construção técnico-dogmática que se enraíze, primeiro, no conjunto de regras, princípios, direitos e instituições a ele ligados, positivados na Constituição da República, notadamente no sistema de direitos fundamentais, nos quais se encontram os direitos fundamentais de candidatura e voto³, chamados, inadvertidamente, e em termos ordinários, de *capacidade eleitoral passiva* e *capacidade eleitoral ativa*.

-
2. Remetemos o leitor para nosso artigo que tematiza democracia representativa e democracia participativa: Espíndola, *Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população. Análise do caso brasileiro*, 2012. E também ao que trata de democracia e sua relação com os princípios constitucionais cf.: Espíndola, *A Constituição como garantia da democracia. O papel dos princípios constitucionais*, 2012.
 3. No último lustro produzimos uma série de artigos que tematizam, criticamente, muitos dos aspectos salientados nesse breve introito: Espíndola, *A Lei Ficha*

A falta de um diálogo do Direito eleitoral, da justiça eleitoral, da jurisprudência e da doutrina eleitoral brasileira com a Constituição, a teoria dos direitos fundamentais e os adequados métodos de interpretação constitucional contemporâneos, e mesmo o desapego aos clássicos métodos de interpretação literal, sistemático, histórico-evolutivo e teleológico, têm feito do Direito eleitoral, na última década, *uma instância sobrecarregada com as responsabilidades de atender aos reclamos de uma falsa ideia de ineficiência punitiva do direito penal e mesmo do direito sancionador de improbidades*. Querem alguns, sem o confessarem, que o Direito eleitoral seja o “filtro moral da representação política brasileira”, em todos os níveis da federação.

Isso tem levado a justiça eleitoral, muitas vezes, a frustrar o ideário democrático (positivado em plena ditadura!), consagrado no artigo 1º, do Código Eleitoral: “Art. 1º Este Código contém normas destinadas a *assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado*”.

E frustra o ideário democrático pois a justiça eleitoral tem se tornado uma instância de interdição aristocrática da vontade das urnas, e, antes, dos direitos fundamentais de candidatura e voto. Somos o país das inelegibilidades positivadas em lei, para além da lei e contra *constitutione*. Em nosso país, o direito de candidatura vale pouco, muito pouco, um direito pelo qual tantos já morreram em tantos lugares, como mostra na África do Sul a história de Nelson Mandela e mesmo a experiência pela luta dos direitos civis de voto nos Estados Unidos, empreendida por Martin Luther King cujo histórico discurso de maio de 1957, “Nos deixem votar”⁴ é um marco emblemático na

Limpa em revista e os empates no STF. O dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável, 2010; *STF, insegurança jurídica e eleições em 2012: até quando o embate entre moralistas e constitucionalistas em torno da Lei Ficha Limpa?* 2011; *Lei Ficha Limpa estadual e limites constitucionais de sua produção legislativa. Análise da inacessibilidade a cargos em comissão por condenados por improbidade administrativa sem trânsito em julgado: o caso da lei catarinense*, 2011; *Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral. As eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”)*, 2012; *Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular. A democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica*, 2012.

4. Vale ler esse discurso, publicado no Brasil, com edição de coletânea presente na coletânea *Um apelo à consciência: os melhores discursos de Martin Luther King*.

história do voto popular e do direito de candidatura. O filme *Selma: uma luta pela igualdade*, que concorreu ao Oscar 2015, no qual se narra parte da luta empreendida por King, para se assegurar o direito de voto aos negros, esclarece ainda mais nossa assertiva.

No Brasil o direito político fundamental de candidatura vale R\$ 3,51 (podendo variar de R\$ 1,05 a R\$ 35,14). “Preço conferido” pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando pacificou esdrúxula jurisprudência⁵, que restringe o direito de candidatura, se o candidato, até 05.07, não tiver liquidado esse valor de multa, por não ter justificado, a tempo e modo, sua ausência na eleição antecedente ou anteriores⁶. Se pagar dia 06.07, já estará, para a disputa eleitoral, em termos práticos, inelegível⁷. Professores estrangeiros, ibero-americanos, que

5. Como registro, indicamos o seguinte precedente: ED-AgR-REspe - Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 18354 - Itapira/SP - Acórdão de 04/06/2013 - Relator Min. Henrique Neves da Silva - Dje 1/7/2013. Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. SUPRESSÃO, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS. 1. (...) DE ACORDO COM A JURISPRUDÊNCIA MAJORITÁRIA DESTA TRIBUNAL APLICADA NAS ELEIÇÕES DE 2012, O NÃO PAGAMENTO DE MULTA ELEITORAL ENSEJA O RECONHECIMENTO DA FALTA DE QUITAÇÃO ELEITORAL, E QUE TAL PROVIDÊNCIA, APÓS O PEDIDO DE REGISTRO, NÃO AFASTA O ÓBICE À CANDIDATURA, POR NÃO SE TRATAR DE CAUSA DE INELEGIBILIDADE. 2. (...) O CONCEITO DE QUITAÇÃO ELEITORAL ESTÁ PREVISTO NO § 7º DA REFERIDA DISPOSIÇÃO LEGAL E ABRANGE TANTO AS MULTAS DECORRENTES DAS CONDENAÇÕES POR ILÍCITOS ELEITORAIS. QUANTO ÀS PENALIDADES PECUNIÁRIAS DECORRENTES DE AUSÊNCIA ÀS URNAS [...].”

E, com base nesse entendimento, tomemos em conta o valor da multa ao eleitor faltoso as urnas, como explica o site do TRE-SC, o qual revela o seguinte: “Valores atuais das multas eleitorais -

Situação	Valor mínimo (R\$)	Valor máximo (R\$)	Valor máximo x10 (R\$)
Eleitor faltoso (art. 7º, C.E.)	1,05	3,51	35,14

Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/eleitores/informacoes/arquivo/2012/junho/artigos/multas-eleitorais/index.html>. Acesso em 11 de fevereiro de 2015.

6. Conforme Código Eleitoral, artigo 7º, *caput*: “O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367” (Redação dada pela Lei nº 4.961 de 1966).
7. Esse inaceitável entendimento foi aplicado até a eleição de 2012, sofrendo mutação positiva no ano de 2014: “ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. QUITAÇÃO ELEITORAL. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL.

visitaram o Brasil, nos últimos encontros dos quais participamos sobre direitos políticos no ano de 2014, não entenderam isso, e acharam que estávamos fazendo gracejo com esse direito. Mas poucos e muito poucos brasileiros sabem que isso é verdade, menos ainda sentem que “esse preço vil” demonstra uma situação tragicômica para nossa democracia.

Temos 883.000 eleitores com os direitos políticos suspensos (TSE, 2013). Temos, em tese, mais de 350.000 pessoas inelegíveis, segundo a redação atual da Lei da Ficha Limpa, tendo em conta o ano eleitoral de 2014. Temos 250.000 presos provisórios, sem sentença ou sentença transitada em julgado, que têm impossibilidade “prática” de votar. Cassamos muito mais que 1.800 candidaturas eleitas, com processos eleitorais judiciais, de 2000 a 2015. Se o TSE mostrar os números oficiais dessas “cassações”, teremos resultados ainda mais surpreendentes. E não estamos a incluir o indeferimento de candidaturas não eleitas. Referimo-nos somente àquelas que foram cassadas no registro, diploma ou mandato, por causas diversas da ação de impugnação de registro de candidatura, ou seja, das representações eleitorais, ações de investigação judicial eleitoral, recurso contra expedição de diploma e ação de impugnação de mandato eletivo.

Ministério Público Eleitoral e Justiça Eleitoral se vangloriam dos números de impugnações, de indeferimento de registros e suas cassações. Isso é ruim para a democracia, pois mostra-nos uma patologia, identificada na opinião pública como se isso fosse um bem, um valor, um “crescimento republicano”, e não se vê a questão como o ponto de declínio da nossa institucionalidade democrática e uma menos valia dos direitos políticos fundamentais que lhe alicerçam.

CABIMENTO. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. MULTA. AUSÊNCIA ÀS URNAS. FORMALIZAÇÃO DO PEDIDO DE REGISTRO. PAGAMENTO POSTERIOR. ART. 11, § 10º, DA LEI Nº 9.504/97. INCIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. REGISTRO DEFERIDO [...] 2. O pagamento de multa eleitoral após a formalização do registro, desde que ainda não esgotada a instância ordinária, preenche o requisito da quitação eleitoral, por também ser aplicável o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97 às condições de elegibilidade, e não apenas às causas de inelegibilidade (Precedente: REspe 809-82, Rel. Min. Henrique Neves, em sessão de 26.8.2014). 3. Em respeito ao princípio da segurança jurídica, não se abarca esse entendimento jurisprudencial aos registros de candidatura que se refram a casos anteriores ao pleito de 2014 [...]” (RO - Recurso Ordinário nº 52552 - Campo Grande/MS. Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 03/09/2014).

Estamos envolvidos em moralismos de toda a ordem, especialmente no Direito eleitoral, como nos adverte o mestre Adriano Soares da Costa, com a sua precisa crítica do que tem chamado de “moralismo eleitoral”⁸,

8. Vejam suas palavras que explicam o conceito crítico de *moralismo eleitoral*: “Já há algum tempo tenho chamado a atenção para o que denominei de “moralismo eleitoral”, um fenômeno perigoso que tem invadido a cidadela da jurisprudência eleitoral. (...). O moralismo eleitoral transforma todos os debates jurídicos eleitorais em debates morais e - o que é tanto pior! - sempre no compromisso de interditar o mais que possível que os políticos sejam... políticos. Há sempre um sentimento embutido nessa lógica: entrou na política, bandido é. E, na ânsia de higienização da política, deseja-se acabar com os políticos, o que nada mais é do que selar o fim da própria democracia. E, nessa concepção de mundo, esqueceram de um pequeno detalhe: o expurgo a ser feito deveria ser através do voto, salvo em casos extremos de crimes adrede positivados. Mais, em uma era da entronização acrítica do “*ficha-limpismo*”, o moralismo eleitoral reina absoluto, sem compromisso nenhum com o direito positivo vigente. É a justiça de mão própria togada, armada do direito achado na rua.

Trata-se de uma marcha insana de muitos em defesa do moralismo eleitoral, para a instauração de uma democracia sem votos, sem eleitor. Uma visão ingênua, casuística, em certo sentido reacionária. É a tentativa de construção de uma democracia tutelada, ao fim e ao cabo, de uma democracia sem previsibilidade, em que a segurança jurídica é um mal a ser combatido, em que as garantias individuais não passam de um estorvo pequeno burguês.

É isso, afinal, do que se trata: o moralismo eleitoral não respeita a Constituição Federal nem o ordenamento jurídico. Trata-se, pois, de uma adulteração da interpretação das normas jurídicas eleitorais pela aplicação de critérios acentuadamente morais, muitas vezes em aberta divergência com o próprio ordenamento jurídico posto. Em nome de princípios defendidos por determinadas minorias (ou mesmo majorias, pouco importa) afasta-se a aplicação de determinada norma jurídica positivada, recriando antidemocraticamente o próprio ordenamento jurídico, sem observar os meios próprios para tanto. Esse fenômeno crescente de, a partir de uma leitura principiológica da Constituição, enfraquecer a própria positividade das normas infraconstitucionais ao ponto limite de deixarem elas de ser vinculativas para o aplicador, passou a ser sentido de modo alarmante na leitura que vem se fazendo de relevantes questões eleitorais. O moralismo eleitoral parte normalmente de uma compreensão equivocada da teoria da inelegibilidade, que se põe a serviço de um certo justicamento antidemocrático, ainda que movido pelas melhores intenções. Não há dúvidas que é necessário depurarmos as nossas instituições, porém essa é uma tarefa complexa, que não se esgota em medidas irrefletidas, movidas por um certo voluntarismo, que de tanto simplificar os problemas apenas cria novos problemas.

Ora, em uma democracia, quem deve afastar o mau político é o eleitor pelo voto. O critério de definição? Cabe ao eleitor definir. Porém, essa minoria não acredita na democracia, não acredita no eleitor: prefere, então, criar critérios de exclusão previamente. Antidemocraticamente. [...] Ah, mas o eleitor é analfabeto, dirão alguns. Ah, mas o eleitor vende o voto, dirão outros. Certo, então proibamos

moralismo que apregoa, inconfessadamente, uma democracia sem voto, sem eleitores, com juízes platônicos, “filósofos”, decidindo no lugar do povo sobre quem deverá dirigir as cidades e estados de nossa federação.

Tendo em conta essas preocupações e norte de reflexão crítica, sugerimos adiante alguns pontos que possam melhorar a saúde dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto em nossa democracia representativa.

Reformas legais e jurisprudenciais do Direito eleitoral

Para melhor efetividade dos direitos fundamentais de candidatura e voto, discorreremos sobre alguns pontos de reformas que deverão ser positivadas no Direito eleitoral, segundo nossa opinião submetida à intersubjetiva crítica dos leitores.

Para nós, insistimos, a principal reforma “política” reclamável pelos interesses legítimos de nossa democracia constitucional representativa é a reforma de nosso direito e instituições eleitorais, ou melhor, a que reclama a reforma do direito material e do direito processual eleitorais.

O Direito eleitoral aplicado por nossos tribunais e as suas consequências sobre a validade das decisões populares é que deve ser objeto da mais atenta, séria e refletida reforma política, ou seja, principalmente as formas jurídicas que positivam a intervenção da justiça eleitoral sobre a validade de registros, diplomas, mandatos e decisões dos colégios eleitorais. E o Direito positivo, ou o direito aplicável, vai muito além do direito legislado, como demonstra a teoria jurídica (Kelsen, 1991; Larenz, 1989; Bobbio, 1989) e nossas práticas forenses, para alcançar o direito

o pobre e o analfabeto de votar. Quem terá coragem de abertamente defender essa tese absurda? Ninguém, por evidente. Então, fingem defender a democracia, quando na verdade pretendem é criar, às avessas, uma espécie de sufrágio censitário. *O eleitor vai votar, é certo, mas em uma lista antes já submetida a um processo de higienização ideológica. A isso chamo de moralismo eleitoral, essa forma fundamentalista de aplicação de uma certa moral ao processo eletivo.*

Mas o hipermoralismo eleitoral *não quer saber o que é juridicamente sustentável ou não; interessa a sua sanha macartista, ainda que a Constituição seja desrespeitada.* Este é o ponto: *estamos sempre criando atalhos para sustentar essas normas inconstitucionais, mas com apelo popular, conferindo, assim, ao ordenamento jurídico um tratamento bizarro, sem pé nem cabeça, alimentando a insegurança jurídica.* É disso que se trata. A mim me parece que não podemos negociar a aplicação adequada da Constituição; devem-se evitar soluções casuísticas que, ao final, se voltarão contra a própria sociedade” (Costa, 2013, 16-7).

fruto da jurisprudência e o método de compreensão, interpretação e aplicação judiciais do Direito eleitoral entre nós.

Vejam algumas dessas necessárias alterações legais ou jurisprudenciais reclamada para o bem dos direitos fundamentais de candidatura e de voto.

I°

Precisamos de um novo Código Eleitoral (que unifique a matéria eleitoral) e de um Código de Processo Eleitoral, no qual haja unificação de ritos, diminuição de prazos para o aforamento de ações em prol da preclusividade e da segurança jurídica do processo eleitoral e do respeito às decisões de soberania popular.

As “condutas vedadas” devem ter tempo reduzido para exercício do direito de ação ao dia da eleição ou até dez dias depois da ocorrência do fato⁹; assim como Ação de Investigação Judicial Eleitoral sobre abuso de poder econômico (e AIJE do 41-A), político e abuso dos meios de comunicação, até 15 dias após a data das eleições¹⁰, com prazos decadenciais.

9. Atualmente este prazo vai até a data da diplomação, cf. art. 73, § 12°, da Lei n. 9.504/97, o que pode ocorrer até 19 de dezembro, pelo calendário eleitoral do TSE, ou seja, dois meses e meio depois da eleição concluída, o que permite um “armazenamento tático” dos adversários do candidato eleito. No passado, uma saudável jurisprudência eleitoral, estimulada pelo então Ministro Cesar Peluso, chegou a especificar que em 05 dias, contados do conhecimento provado ou presumido do fato, perderia o interesse de agir o proponente da demanda eleitoral, para coibir referidas “táticas”. Ver TSE Ac. n° 748, Questão de Ordem em Recurso Ordinário, Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, publicado no DJ de 26/08/2005, 174: “Representação eleitoral. Condutas vedadas. Lei n° 9.504/97, art. 73. Questão de ordem. Acolhimento. – O prazo para o ajuizamento de representação por descumprimento das normas do art. 73 da Lei das Eleições é de cinco dias, a contar do conhecimento provado ou presumido do ato repudiado pelo representante. – Recurso ordinário. Representação. Intempestividade. Recurso desprovido”. Vale registrar que o Mestre Adriano Soares da Costa, em notável artigo, combateu “a forma jurídica” como foi instituído esse prazo no artigo *Breves notas sobre o quinquídio decadencial das representações do art. 96 da lei eleitoral*. Concordamos com as críticas de Soares da Costa quanto a forma, mas referendamos as preocupações postas na motivação da questão de ordem que suscitou o acórdão do TSE no R.O. n. 748 de 2005.

10. Atualmente é assim: art. 41-A, § 3°, da Lei n. 9.504/97: “A representação contra as condutas vedadas no *caput* poderá ser ajuizada até a data da diplomação” (Incluído pela Lei n° 12.034 de 2009).

Abusos cometidos antes do processo de registro deverão ser deduzidos em Ação de Impugnação de Registro de Candidatura e em seu prazo legal, sob pena de decadência, como defende, há muito, Adriano Soares¹¹ e já fora jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral¹².

2º

Devemos positivar regra processual que determine o acatamento de causas supervenientes que suspendam a inelegibilidade propriamente

-
11. Em seu afamado *Instituições de Direito Eleitoral*, Costa (2013) afirma que: “[...] a AIJE apenas pode ser ajuizada contra candidato beneficiado por abuso de poder econômico, abuso de poder político, uso indevido dos meios de comunicação social etc., na forma do *caput* do art. 22 da LC n. 64/90. Se a ação deve ter, obrigatoriamente, como um dos sujeitos passivos, o candidato beneficiado pelo abuso de poder, além de quem lhe deu causa – se não foi apenas ele próprio –, resta claro, de uma luminosidade solar, que não pode ser a AIJE proposta contra quem ainda não tenha sido indicado em convenção partidária e pedido de registro de sua candidatura, qualificando-se como pré-candidato oficial. Por essa razão, com supedâneo em nosso direito positivo, entendo que a AIJE deve ser proposta contra fatos ilícitos ocorridos após o pedido de registro de candidatura, podendo ser manejada até a diplomação. Sendo assim, temos que advertir que o abuso de poder econômico ou abuso de poder político praticado antes do pedido de registro de candidatura, além daquelas inelegibilidades não reputadas constitucionais, devem ser atacadas pela ação de impugnação de registro de candidatura, sob pena de preclusão. A AIRC é a ação própria, concebida pelo ordenamento jurídico, para fustigar os fatos geradores de inelegibilidade ocorridos antes do pedido de registro de candidatura, inclusive, e com maioria de razão, aqueles previstos pela Lei Complementar n. 64/90, de escalão infraconstitucional, mercê da possibilidade legal de sua preclusão” (304).
12. “RECURSO ESPECIAL. ARGUIÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO. PRAZO DECADENCIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ART. 3 DA LC 64/90. EM SE TRATANDO DE ALEGAÇÃO DE ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO, QUE TERIA OCORRIDO EM PRAÇA PÚBLICA, A VISTA DE TODOS, ANTES DO REGISTRO, E MESMO DA ESCOLHA DOS CANDIDATOS A SENADOR, A GOVERNADOR E A VICE-GOVERNADOR, E FORA DE DÚVIDA QUE, NÃO TENDO ELA SIDO VEICULADA POR MEIO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DAS RESPECTIVAS CANDIDATURAS, VERIFICOU-SE A DECADÊNCIA, RAZÃO PELA QUAL OUTRO NÃO PODERIA TER SIDO O DESFECHO DA REPRESENTAÇÃO SERODIAMENTE MANIFESTADA, SENÃO A EXTINÇÃO DO PROCESSO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (Recurso especial eleitoral nº 12676, Acórdão nº 12676 de 18/06/1996, Relator(a) Min. José Bonifácio Diniz de Andrada, Relator(a) designado(a) Min. Ilmar Nascimento Galvão, Publicação: RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 2, Página 119 DJ - Diário de Justiça, Data 16/08/1996, Página 28134)”

dita e as que regularizem a quitação eleitoral (que levam à inelegibilidade prática), nos processos de registros (e nos que cassam registros e diplomas), até que se ultime a jurisdição eleitoral junto ao TSE, sendo de se assegurar (por regra legal ou por mutação jurisprudencial) a juntada de documentos e esclarecimentos até mesmo em sede de embargos de declaração ou em recurso especial¹³. Revogando-se a jurisprudência retrocessiva do TSE, que em 2012, no tema de eleições municipais, admitiu isso somente até a instância recursal ordinária do TRE¹⁴. Isso, sugerimos, para que seja aceito somente em manifestação da defesa do réu candidato, de seu partido ou coligação.

Recentemente, evoluiu a jurisprudência do TSE para dizer que até data da diplomação seria possível adução de tal causa superveniente¹⁵.

13. Atualmente, nos processos de registro, não se admite isso, como demonstra o seguinte julgado:

“ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. DEPUTADO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO INDISPENSÁVEL. JULGAMENTO CONVERTIDO EM DILIGÊNCIA. IRREGULARIDADE NÃO SANADA. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO COM O RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. 1. A ausência de certidão criminal da Justiça Estadual de 1º grau “da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral”, exigida no art. 27, inciso II, alínea b, da Res.-TSE nº 23.405/2014, mesmo após a abertura de prazo para a sua apresentação implica o indeferimento do pedido de registro de candidatura. 2. *Admite-se, nos processos de registro de candidatura, a apresentação de documentos até a instância ordinária ainda que tenha sido anteriormente dada oportunidade ao requerente para suprir a omissão, não sendo possível conhecer de documentos apresentados com o recurso especial.* Precedentes. (...)” (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 45540 - Rio de Janeiro/RJ - Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 30/10/2014).

14. “Rejeição de contas e fato superveniente à interposição do recurso especial. O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou o que foi decidido no julgamento do REspe nº 263-20, em 13.12.2012, no sentido de que os fatos supervenientes à propositura da ação, que influenciem no resultado da lide, só podem ser considerados até o julgamento em segundo grau de jurisdição, não sendo possível a arguição destes em sede de recurso especial. Na espécie vertente, o candidato obteve provimento do recurso de revisão pelo Tribunal de Contas, que passou a considerar regulares com multa as contas reexaminadas. Entretanto, a decisão favorável foi superveniente à interposição do recurso especial eleitoral e não afastou a inelegibilidade do candidato. Nesse entendimento, o Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 112-28, Mineiros/GO, rel. Min. Nancy Andrighi, em 7.2.2013”.

15. “Concessão de liminar afastando condenação por improbidade administrativa e prazo para consideração das causas supervenientes ao registro que afastam a inelegibilidade.

Pensamos que deveria ser até se esgotar a jurisdição do TSE ou do processo eleitoral em si considerado, que pode compreender a apreciação do tema, em recurso extraordinário eleitoral, junto ao STF. Se não mudar a jurisprudência retrocessiva criticada, que a lei a fixe e assim tratará com mais segurança a matéria de causas supervenientes a suspenderem inelegibilidades e outras situações impeditivas equivalentes (como a ausência de quitação eleitoral), eis que jurisprudência do TSE tem se mostrado instável – em vários temas, não só nesse.¹⁶ Aliás, o TSE entendia que somente a inelegibilidade poderia se beneficiar das causas supervenientes à suspensão ou cancelamento de seus efeitos. Não estendia isso para as condições de elegibilidade, nos quais incluía as causas de falta de quitação eleitoral. Isso mudou recentemente,

(Extraído do Informativo nº 25/2014.) O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, assentou que a concessão de liminar, até a data da diplomação, suspendendo os efeitos de condenação por improbidade administrativa, causa do indeferimento de candidatura, constitui fato superveniente a permitir o registro do candidato. Ressaltou o Colegiado ser caso de aplicação da norma constante do art. 26-C da Lei Complementar nº 64/1990, que preconiza: O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. Destacou que, estando em curso o processo eleitoral e não havendo trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro de candidatura, cabe conhecer provimento judicial liminar deferido após as eleições, que afasta a causa de indeferimento do registro do candidato. Enfatizou ainda que o conhecimento de fatos supervenientes ao pedido de registro tem sido admitido por este Tribunal nas hipóteses de reconhecimento de inelegibilidade, motivo pelo qual haveria razão para conhecê-los nos casos de afastamento da inelegibilidade. Vencida a Ministra Maria Thereza, que rememorava entendimento deste Tribunal no sentido de ser a data das eleições termo limiar para serem considerados no processo de registro de candidatura fatos posteriores ao pedido, alteradores da condição de elegibilidade do candidato. O Tribunal, por maioria, acolheu os embargos de declaração, com efeitos modificativos, para deferir o registro de candidatura do embargante, nos termos do voto do relator. (Recurso Ordinário nº 294-62, Aracaju/SE. Relator Min. Gilmar Mendes, em 11 de dezembro de 2014)”.¹⁶

16. Exemplo emblemático: o tempo de contagem da inelegibilidade, se ânua, na forma posta no Código Civil ou se por ano cheio. Oscilou a Corte entre essas orientações, e, “ultimamente”, vigora o primeiro entendimento, depois de “indas e vindas”. Entendimento mais ajustado a uma interpretação liberal, no sentido de que restrições a direito devem receber interpretação restritiva, e nunca ampliativa, como era o caso defendido na ideia de “ano cheio”. Vingou então a interpretação liberal: conta-se o ano da data da última eleição.

de modo positivo, para se admitir que as condições de elegibilidade, preenchidas supervenientes ao registro, possam ser levantadas para o seu deferimento, desde que se apresentem até o último lanço da fase recursal ordinária, não compreendida a de estrito direito¹⁷.

3º

Mandato para os juízes de tribunal de 06 anos, sem recondução, em qualquer hipótese. Isso nos dará maior estabilidade na jurisprudência eleitoral e eficaz aproveitamento da experiência do juiz que se tornou maduro na e para atividade juseleitoral. E que seja garantida a possibilidade de dedicação exclusiva do juiz durante o mandato, ao menos ao juiz tribunalício. Remuneração de quem não é juiz de carreira igual a quem é magistrado, com impedimento à advocacia, durante o tempo de magistratura eleitoral, tendo como parâmetro de vencimento, o vencimento médio entre os magistrados de carreira do tribunal eleitoral.

4º

O recurso especial eleitoral (REsp) deve ter súmulas e hermenêuticas processuais próprias, devido às peculiaridades evidentes do processo eleitoral, que não comporta largamente ação rescisória

17. “ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. QUITAÇÃO ELEITORAL. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL. CABIMENTO. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. MULTA. AUSÊNCIA ÀS URNAS. FORMALIZAÇÃO DO PEDIDO DE REGISTRO. PAGAMENTO POSTERIOR. ART. 11, § 10º, DA LEI Nº 9.504/97. INCIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. REGISTRO DEFERIDO. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, aplica-se o princípio da fungibilidade, para receber como especial o recurso ordinário interposto contra acórdão de TRE que verse sobre condição de elegibilidade. *In casu*, quitação eleitoral. 2. O pagamento de multa eleitoral após a formalização do registro, desde que ainda não esgotada a instância ordinária, preenche o requisito da quitação eleitoral, por também ser aplicável o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97 às condições de elegibilidade, e não apenas às causas de inelegibilidade (Precedente: REspe 809-82, Rel. Min. Henrique Neves, em sessão de 26.8.2014).3. Em respeito ao princípio da segurança jurídica, não se abarca esse entendimento jurisprudencial aos registros de candidatura que se refram a casos anteriores ao pleito de 2014. 4. Recurso provido, para deferir o registro de candidatura” (RO - Recurso Ordinário nº 52552 - Campo Grande/MS. Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 03/09/2014).

(somente nos casos de decisão de inelegibilidade proferida pelo TSE). Além disso, que deve ter conformada, legislativamente, uma funcionalidade técnico-processual mais própria aos bens tuteláveis nos feitos eleitorais; que precisa ter princípios orientadores diferenciados, devido ao tempo de existência do objeto a que cuidam: mandatos populares e eleições, que têm prazo certo para se exaurirem.

Por exemplo: devem-se conhecer questões de ofício nos recursos de estrito direito na seara eleitoral, ainda que não tenha havido prequestionamento no tribunal “a quo”; e nas matérias que tratam de registro, diploma ou mandato, assim como inelegibilidade, é preciso admitir maior incursão na matéria fática da causa, sem óbices da súmula 7 – STJ, em prol do direito de voto e da candidatura eleita ou em disputa; isso pela ideia de *favor rei*, o *in dubio pro reo* na seara eleitoral, que amalgama, no caso, o povo eleitor e seu candidato eleito ou em campanha, pois ao se nulificar um registro de candidatura, anulam-se todos os votos válidos dados ao candidato nas urnas¹⁸.

5°

Embargos declaratórios com efeitos rescindentes (modificativos) ou uso do mandado de segurança de maneira mais apropriada com tais fins, já que não existe ação rescisória contra decisões de todas as instâncias da justiça eleitoral, a não ser para as decisões do TSE que versem sobre inelegibilidade¹⁹. Que a lei ou a jurisprudência se encarregue de positivizar essas faculdades processuais, a bem de um devido processo legal eleitoral que preserve mais adequadamente os direitos fundamentais de candidatura e de voto.

6°

Previsão legal expressa do direito do réu de ser ouvido, após a oitiva de todas as testemunhas, bem como o direito de essas serem intimadas

18. Ver nosso artigo, para aprofundar esses aportes críticos: Espíndola, 2013.

19. Conforme Código Eleitoral: “Art. 22. Compete ao Tribunal Superior: I - Processar e julgar originariamente: (...). j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado” (Incluído pela LCP n. 86, de 1996).

judicialmente, notadamente se a parte o requerer de maneira fundada. Como deflui de tratados internacionais, notadamente do Pacto de São José da Costa Rica, artigo 8º, 1, é direito da parte obter o comparecimento compulsório das testemunhas²⁰. Como se encontra positivado no processual interno, cabe à parte levar a testemunha, independente de intimação judicial²¹, o que fere o seu direito à prova e ao devido processo legal, instituindo verdadeira inconvenção na regra doméstica. O direito de serem intimadas judicialmente as testemunhas, nos processos eleitorais, é demais esclarecido na pena do jurista Marcelo Ramos Peregrino (2015), em inovadora obra:

O Artigo 5º da Lei das Inelegibilidades afasta o comparecimento coercitivo das testemunhas, retirando, do candidato, um meio absolutamente necessário para a prova em seu prol.

Art. 5º Decorrido o prazo para contestação, se não se tratar apenas de matéria de direito e a prova protestada for relevante, serão designados os 4 (quatro) dias seguintes para inquirição das testemunhas do impugnante e do impugnado, as quais comparecerão por iniciativa das partes que as tiverem arrolado, com notificação judicial.

No Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²², os Estados se comprometem a assegurar o acesso a recurso a qualquer pessoa cujo direito tenha sido violado [...]. Uma das garantias do Artigo 14 que merece transcrição:

e) De interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e de obter o comparecimento e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições de que dispõem as de acusação;

20. “Artigo 8º - Garantias judiciais, 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, (...) 2. (...) toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: (...). f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos [...]”.

21. Lei Complementar 64/90, artigo 22: “V - findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, *as quais comparecerão independentemente de intimação*”.

22. Decreto nº 592 de 5 de julho de 1992.

A Convenção Americana, em seu Artigo 8º, expressamente, aduz ser um direito da defesa:

f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;

No procedimento, cuja pena pode redundar em perdimento da capacidade eleitoral passiva por muitos anos, a impossibilidade de se coarctar testemunhas e peritos para comparecerem em juízo, é quebra insofismável do devido processo convencional.

Destarte, o procedimento formal estabelecido pela Lei das Inelegibilidades destoa, de forma incisiva, do conteúdo do bloco de constitucionalidade acima transcrito, ao impedir e privar o réu da ampla defesa e da convocação de testemunhas, devendo ser considerado inconvenional.

7º

Previsão legal de que havendo empate em julgamento em que se discute a cassação de registro, diploma ou mandato, de candidato eleito, prevalecerá a decisão judicial que respeita o resultado do pleito obtido pelo voto popular ou de preservação do direito fundamental de candidatura, se antes da eleição. Exemplo concreto da problemática: há regra, no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, que apenas mantém a decisão recorrida, sem dizer do seu conteúdo²³. Precisamos de mesma regra existente no processo penal que tutela a liberdade ambulatoria²⁴, para o processo sancionador eleitoral, que deve bem proteger outra fundamental liberdade: a política.

23. “Art. 71. Encerrada a discussão, o Presidente tomará o voto do Relator e, em seguida, o dos demais Juizes, respeitada a antiguidade a partir do Relator, sendo aquele o último a votar. § 1º Na hipótese de ausência de Juiz ou nos casos de impedimento, suspeição, vaga ou licença médica, e desde que inviável a convocação de suplente, *se a votação encerrar em empate prevalecerá o ato ou a decisão impugnada*, ressalvado o disposto no § 2º do art. 57 deste Regimento Interno.”

24. Código de Processo Penal: “Art. 615. O tribunal decidirá por maioria de votos. § 1º *Havendo empate* de votos no julgamento de recursos, se o presidente do tribunal, câmara ou turma, não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate; no caso contrário, *prevalecerá a decisão mais favorável ao réu*”.

8º

Necessitamos de regra que proíba a mudança de precedentes, que vede a alteração da jurisprudência no curso do ano eleitoral, prejudiciais às candidaturas (eleitas ou não), tanto quando se tratar de preceito material ou de norma processual, para fim de se conferir ao princípio da anualidade eficácia paralisante não só em matéria legislativa, mas também na questão jurisprudencial.

Assim, necessário estabelecer regra processual que impeça a mudança de jurisprudência no curso da eleição que seja prejudicial ao direito de candidatura, por quaisquer de nossas cortes regionais eleitorais, TSE e STF. Regra que impeça que no ano da eleição se altere entendimento benéfico às candidaturas para *in malam partem*, com violação da segurança jurídica assegurada pelo artigo 16 da CF. Embora haja precedente do STF RE-637485, Rel. Gilmar Mendes, no sentido da proposição ora defendida, rico será ao Direito eleitoral a positivação de norma legal expressa com esse teor garantista²⁵.

25. “Prefeito itinerante” e segurança jurídica – 11 – “Desta feita, sobrelevou que a importância fundamental do princípio da segurança jurídica para regular o transcurso dos processos eleitorais plasmar-se-ia no postulado da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da CF (“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”). Então, as decisões do TSE que implicassem alteração de jurisprudência, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, não incidiriam de imediato no caso concreto e somente possuiriam eficácia sobre outras situações no pleito eleitoral posterior. Finalizou que a decisão do TSE em tela, apesar de ter asseverado corretamente que seria inelegível para o cargo de prefeito o cidadão que exercera por 2 mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em município diverso, não poderia retroagir a fim de alcançar diploma regularmente concedido a vencedor das eleições de 2008 para prefeito de outra municipalidade. Aquilatoou que se deveria assegurar a conclusão do mandato a ele. Por fim, assentou, sob o regime da repercussão geral, que: a) o art. 14, § 5º, da CF, interpretar-se-ia no sentido de que a proibição da segunda reeleição seria absoluta e tornaria inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já cumprira 2 mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; e b) as decisões do TSE que acarretassem mudança de jurisprudência no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento não se aplicariam imediatamente ao caso concreto e somente teriam eficácia sobre outras situações em pleito eleitoral posterior. RE 637485/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes, 1º.8.2012. (RE-637485)”.

A interpretação *in bonam partem*, que preserve o resultado da soberania popular, poderá retroagir como aplicação dessa garantia constitucional, como se faz em Direito penal com a chamada *lex mitior, ex vi* dos artigos 2^o²⁶ do Código Penal e 5^o, XL²⁷, da Constituição da República. Ou seja, pode-se admitir a retroação benigna, mas não se pode permitir a retroatividade maligna da interpretação nova. Diante dessa premissa soa estranho julgamento recente do TSE²⁸, que não aplicou ao passado entendimento mais benigno, alegando óbice decorrente do princípio da segurança jurídica. Justamente a segurança jurídica é garantia para se proteger o grande plexo de liberdades do réu, e não para elevar a capacidade punitiva do Estado ou para abastecer as expectativas punitivas da Sociedade. Trata-se de uma garantia contramajoritária.

Essa garantia de uma interpretação ou aplicação de entendimento *in bonam partem* não pode ser desprezada no processo *penal* eleitoral *não-criminal*, devendo receber o mesmo tratamento do processo que aplica penas de liberdade ambulatoria e penas políticas de AIJE, como são a cassação de registro, diploma e inelegibilidade, além da multa). O TSE, pelo seu plenário, em antológico julgado, de 21.05.15, afirmou: “As sanções eleitorais, embora não sejam propriamente criminais, enquadram-se no âmbito mais amplo do direito sancionador,

26. “Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)”.

27. “XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

28. “ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. QUITAÇÃO ELEITORAL. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL. CABIMENTO. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. MULTA. AUSÊNCIA ÀS URNAS. FORMALIZAÇÃO DO PEDIDO DE REGISTRO. PAGAMENTO POSTERIOR. ART. 11, § 10º, DA LEI Nº 9.504/97. INCIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. REGISTRO DEFERIDO. (...) 2. O pagamento de multa eleitoral após a formalização do registro, desde que ainda não esgotada a instância ordinária, preenche o requisito da quitação eleitoral, por também ser aplicável o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97 às condições de elegibilidade, e não apenas às causas de inelegibilidade (Precedente: REspe 809-82. Rel. Min. Henrique Neves, em sessão de 26.8.2014). 3. *Em respeito ao princípio da segurança jurídica, não se abarca esse entendimento jurisprudencial aos registros de candidatura que se refram a casos anteriores ao pleito de 2014.* 4. Recurso provido, para deferir o registro de candidatura” (RO - Recurso Ordinário nº 52552 - Campo Grande/MS. Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 03/09/2014).

de modo que a elas devem ser aplicados, naquilo que pertinente, os princípios penais e processuais penais”²⁹.

Nesse viés, há que se atentar que não menos importante se mostram as liberdades políticas (especialmente candidatura e voto) e segurança processual, as quais, tal qual a liberdade individual ambulatória (protegível nos feitos criminais), devem ser resguardadas e aplicadas em todos os processos judiciais. E para uma justa leitura analógica entre *processo penal* e *processo civil eleitoral*, nas quais essas liberdades estão em defesa, tem-se, inegavelmente, que *aos acusados de delitos cíveis eleitorais devem ser aplicadas por completo as ordens legais que garantam suas amplas defesas e a segurança jurídica de suas posições de liberdade*.

Exemplo que demonstra a necessidade dessa regra é o julgado “in malam partem” (por tal, retrocessivo) do TSE n. RO 401-37.2014.6.06.0000, de 26.08.14, Rel. Min. Henrique Neves³⁰, que tematizou o julgamento de contas públicas de prefeito pelo Tribunal de Contas e seus reflexos no plano do direito de candidatura³¹.

29. Conforme excerto do aresto proferido nos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n° 670-73.2012.6.24.0088 - Blumenau - SC, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, j. 21.05.15.

30. “ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. CARACTERIZAÇÃO. (...). 2. Nos feitos de registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso 1 do art. 10 da LC n° 64, de 1990, pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas. 3. *Entendimento, adotado por maioria*, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do art. 10, 1, da LC n° 64/90, que reconhece a aplicação do “disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. 4. *Vencida neste ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do prefeito é sempre da Câmara de Vereadores*. (...).”

31. No entendimento mais benéfico (à candidatura) anterior se entendia que para o caso de chefes do Executivo, como os prefeitos municipais, o título oriundo de julgamento final de Tribunal de Contas, que tenha rejeitado as contas, não se prestava para embasar alegação de inelegibilidade. Ou melhor, entendia-se, como regra geral, que somente os julgamentos realizados e ultimados pela Câmara de Vereadores poderiam gerar inelegibilidade. A viragem “maléfica”, no curso da eleição, e retroativa, foi a que mudou tal entendimento para entender que qualquer julgamento efetivado pelo Tribunal de Contas, que não a título de parecer prévio, é apto a embasar adução de inelegibilidade.

Esse precedente ocorreu em 26.08.14, 51 dias depois do processo eleitoral iniciado, e menos de 40 dias antes das eleições, e após o prazo para que todos os processos de registro tivessem sido julgados em todas as instâncias da justiça eleitoral (21.08.14).

Ele corporificou mudança jurisprudencial, injustificado “*overruling*” que levou ao indeferimento de inúmeras candidaturas, cujos registros tinham sido deferidos em primeiro grau nos tribunais eleitorais no ano de 2014³². Como exemplo, podemos indicar decisão monocrática no caso do RO 526-04/SC, em que atuamos como advogado da parte prejudicada no TSE: o candidato a deputado estadual, após ter obtido seu registro no TRE-SC, com base no entendimento consolidado antes de 26.08.14, teve seu registro indeferido por ato monocrático de Ministra junto ao TSE, que aplicou “a nova e prejudicial regra jurisprudencial” aos fatos pretéritos!³³

Em 2014, iniciada a propaganda eleitoral em 05 de julho, vigorava um entendimento, e em meados de agosto mudou o TSE a sua jurisprudência de sorte a confundir todas as previsões das candidaturas em curso, tornando incertos a atividade defensiva e o trabalho dos operadores do direito, mormente dos advogados e seus constituintes, assim como dos magistrados eleitorais das instâncias ordinárias.

32. Apenas para ilustrar nossa crítica, apontamos que 03 meses e 08 dias antes, faltando apenas 45 dias para o início do período eleitoral, vigorava este entendimento no TSE: “RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. PREFEITO. REJEIÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CAUSA DE INELEGIBILIDADE. JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES. PRECEDENTES. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS. 1. *À exceção das contas relativas à aplicação de recursos oriundos de convênios, a competência para o julgamento das contas prestadas por prefeito, inclusive no que tange às de gestão relativas a atos de ordenação de despesas, é da respectiva Câmara Municipal, cabendo aos Tribunais de Contas tão somente a função de emitir parecer prévio, conforme o disposto no art. 31 da Constituição Federal.(...).* (AgR-REspe n. 658-95.2012.620.0015, Acórdão de 20/05/2014, Relatora Min. Laurita Hilário Vaz. Grifo do autor)”.

33. Em agravo regimental a decisão foi reformada somente após a eleição para se deferir o registro, mas por outro fundamento e não o que criticara a violação ao artigo 16 da CF. E isso custou a falência da candidatura a deputado, pois as pesquisas indicavam em prol do concorrente um número 60% superior ao registrado nas urnas, antes do indeferimento pelo TSE, que ocorreu 14 dias antes das eleições. Um flagrante caso de intervenção indireta da Justiça eleitoral no resultado das eleições!

Por tal situação, e outras mais, necessitamos de regra que já existe para o processo administrativo federal, e que deveria estar, *mutatis mutandis*, positivada no Código Eleitoral à preservação dos direitos fundamentais de candidatura e voto:

Art. 2º(...). Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de (...) XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Ou seja, deveríamos ter a seguinte normativa em nossa legislação eleitoral: Nos processos eleitorais, notadamente os sancionadores, serão observados, entre outros, os critérios de interpretação da norma material ou da norma processual eleitorais da forma que melhor garanta proteção do direito de candidatura e de voto, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação se prejudicial a esses direitos fundamentais.

9º

Maximação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta a liberdade de candidatura e a soberania das urnas, com a proibição de uma ação eleitoral iniciar com uma imputação, sobre determinado crivo legal, e, após o debate processual e a sentença, no recurso, inaugurar-se outra classificação jurídica para os fatos, realizando indevidamente uma *emendatio libelli* eleitoral. Precisamos, nos pleitos eleitorais, afastamento da ideia de que o réu apenas se defende dos fatos, e não da classificação jurídica.

Leciona em perspectiva crítica o jurista Néviton de Oliveira Batista Guedes³⁴, em importante artigo divulgado em sua coluna *Constituição e Poder*, do site *Conjur*.

34. Conforme “Quem só pode se defender dos fatos acaba sendo atingido pelo Direito“, publicação de 24.09.14, 20:47 h., acesso em 17.02.15, 14:00 h., <http://www.conjur.com.br/2014-set-23/constituicao-poder-quem-defender-fatos-acaba-sendo-atingido-direito>:

“[...] no direito brasileiro, especialmente nos processos acusatórios — na ação penal e de improbidade administrativa —, tem-se admitido a condenação do acusado com base em dispositivo diverso do que foi proposto na petição inicial; tudo sob a consideração de que *o acusado se defende dos fatos, não da norma que os qualifica*, partindo-se

da premissa de que a sua condenação com base em norma diversa da apontada na inicial não lhe prepara qualquer prejuízo, nomeadamente, diante dos princípios do contraditório e da ampla defesa. O que fundamenta essa orientação jurisprudencial, contudo, agora podemos dizê-lo, é a crença de que haveria sempre uma clara distinção entre a atividade de delimitar os fatos e aquela outra, em que eles são classificados ou definidos juridicamente. Ou seja, persiste a crença, divulgada sem contestação, de que o juízo sobre os fatos não compromete o juízo sobre a sua qualificação jurídica (juízo sobre normas), e vice-versa. Entretanto, como veem, a estarem corretas as premissas que introduziram o presente artigo, no mínimo, devemos tomar a sério essa antiga orientação de nossos tribunais de que, em nenhuma circunstância, o acusado sairá prejudicado pelo fato de o magistrado, ao final do processo, conferir aos fatos que lhe são imputados uma *classificação jurídica diferente* daquela que foi expressamente sugerida na inicial e que, o que é mais grave, foi tomada em consideração durante toda a instrução do processo [...]. Contudo, [...], a partir de H-G Gadamer, juristas como Konrad Hesse, têm acentuado que, na atividade de qualificação dos fatos, o mais certo é que ocorra um verdadeiro *círculo hermenêutico*, em que o intérprete seleciona a norma a partir do fato colhido na realidade, mas, da mesma forma, o fato é selecionado tendo em consideração uma prévia antecipação da norma que se pretende aplicar. Se isso é verdade, não é difícil perceber que, no mais das vezes, o acusado tenderá — durante toda a instrução probatória — defender-se não apenas dos fatos puros, mas dos fatos como foram qualificados pelo autor. Aliás, em processo judicial e no âmbito do direito, não existem *fatos puros*, mas fatos qualificados por uma ou outra norma. O autor não imputa “fatos puros” ao acusado. Diversamente, são-lhe imputados fatos previamente destacados da realidade à luz de abstrata consideração ou qualificação normativa. Descrição de fatos no direito é, em primeiro lugar, *descrição ou imputação jurídica* de fatos [...]. Entretanto, no que tange ao fato ao qual se dirige uma norma, para que se possa isolá-lo do mundo da vida com as características que têm importância para a aplicação do direito, há de se perceber e descrevê-lo com a ajuda do *Tatbestand* hipotético da norma. De outro lado, na exata dedução de Alexy, essas características relevantes do fato podem oferecer motivo para, no caso concreto, não se aplicar a norma que inicialmente se tinha *diante dos olhos*, assim como para precisar, ou rejeitar algumas marcas distintivas do próprio *Tatbestand* normativo, ou mesmo para acrescentar-lhe alguns indícios antes considerados como não relevantes. Dá-se aqui o instrutivo *ir e vir de perspectiva* de que nos falava K. Engisch, isto é, para compreender e delimitar o caso concreto, carecemos da perspectiva da norma; para compreender a norma, precisamos da perspectiva no fato. Assim, não obstante se reconheça que o acusado deva se defender dos fatos, o certo é que *ele se defenderá dos fatos como foram qualificados pelo próprio autor* [...]. A exceção de classificação normativa abertamente indevida e teratológica, o mais certo é que o acusado se defenderá, durante toda a instrução probatória, dos fatos *como juridicamente descritos e qualificados pelo autor*. Atento a isso, em posição contrária à nossa jurisprudência, tem o Tribunal Constitucional alemão emprestado especial homenagem ao *princípio da não-surpresa processual*, não aceitando que qualquer condenação seja imposta ao acusado sem que antes ele possa falar dos motivos de fato e de direito que, ao final, concretamente servirão de base à sua condenação. Cumpre ao Tribunal, portanto, *não lhe surpreender* com condenação baseada em fatos, ou normas de direito, que não

Exemplifiquemos: os casos em que as ações judiciais eleitorais discutem “conduta vedada”, com base no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504-97³⁵, gastos com publicidade. Como hipótese, vislumbremos ação em que todo o debate se deu desde a inicial à contestação, passando pela sentença, tendo como *thema decidendum* a média anual com gastos de publicidade. Dada a sentença de improcedência, recorre o autor, perspectivando *ex novo* o tema como abuso do poder político, do qual a conduta vedada seria espécie, e toma o teor da publicidade, sua qualidade - não mais como *quantum* de gastos -, para dizer que houve publicidade abusiva, violadora do artigo 74³⁶.

Ora, isso tem sido corrente em nossos tribunais eleitorais, até mesmo juízes procedendo de ofício a essa indevida *emendatio libelli*, que pode trazer julgamentos inválidos pois serão *extra petita*, como demonstra um caso em debate no TSE, em que atuamos como defensores do vice-prefeito em chapa eleita e empossada, relativos à eleição de 2012: o Recurso Especial Eleitoral n. 336-45, de Brusque-SC, relator Min. Gilmar Mendes, em que se improveu o recurso para

foram indicadas na ação inicialmente admitida pelo órgão julgador [...]. No Brasil, também já encontra repercussão entre ilustradas vozes o princípio da não surpresa em matéria de processo acusatório. Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero acentuam o direito à segurança do cidadão, precisamente, na suas relações com o poder judiciário, especialmente, em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa. De fato, “por força dessa nova conformação da ideia de contraditório, a regra está em que todas as decisões definitivas do juízo se apoiem tão somente em questões previamente debatidas pelas partes, isto é, sobre matéria debatida anteriormente pelas partes. Em outras palavras, veda o juízo de ‘*terza via*’. Há proibição de decisões surpresa (*Verbot der Überraschungsentscheidungen*).” (Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-set-23/constituicao-poder-quem-defender-fatos-acaba-sendo-atingido-direito>. Acesso em 17 de fevereiro de 2015. Grifos no original).

35. “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...). VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.
36. “Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma (Lei nº 12.034 de 2009)”.

manter decisão de segundo grau que alocará o tema de abuso de poder econômico ao lado do tema de conduta vedada³⁷.

10°

Estabelecimento de regra que imponha o uso restrito e excepcional das presunções em matéria de prova no processo cível eleitoral, notadamente se os julgamentos se derem após as eleições e se tratar de candidatura eleita. É preciso restringir o alcance e o uso do artigo

37. Para deixarmos bem vincado o exemplo prático vivido, destacamos trecho de nosso arrazoado: “Em todo o curso do processo, desde o aforamento da inicial, ocorrida em 04.09.12 até a prolação do parecer da procuradoria regional eleitoral, dado em 21.11.12, o debate se deu sobre fatos, provas e temas unicamente subsumidos ao artigo 73, VII, da Lei 9.504/97, ou seja, tratou-se de conduta vedada relativa ao limite de gastos com publicidade no ano da eleição. Como a doutrina eleitoral entende “conduta vedada” como espécie de “abuso do poder político”, a inicial e o debate forense de primeiro grau trataram “abuso” nesta perspectiva, e nunca sob o prisma do 74-LGE c/c 37§, 1º, CF. E houve na narrativa da inicial, com o claro propósito de tentar salientar a gravidade da conduta vedada, a mera alusão de que a publicidade traria proveitos eleitorais aos representados. Todavia, nunca, em nenhum momento, apresentou a inicial *causa petendi* estribada no artigo 74, da Lei 9.504/97, que remete ao artigo 37§ 1º, da CF, nem descreveu fatos e provas tendentes a demonstrar a ocorrência de ilícitos subsumíveis ao 74, como fez, surpreendentemente, o aresto regional, em verdadeiro “*emendatio libelli*” desautorizada pelo direito processual eleitoral – e *sententia debet esse conformis libello!* A inicial fora tão precisa em sua argumentação e *causa petendi* única, que demonstra seu específico objetivo as fls. 13, que sempre e unicamente era e é reconhecer a inelegibilidade dos recorrentes no artigo 73, VII, da Lei 9.504/97 (aduzido as fls. 02 e 19), ao citar expressamente o artigo 1º, I, letra “j”, da C 64/90, alterada pela LC 135/10, que dispõe: “os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 anos.” A inicial, além de não valorar os fatos e nem delinear sua imputação de ilícito eleitoral de acordo com o artigo 74 da lei 9.504/97, que remete ao artigo 37, § 1º, da CF e trata de abuso de poder político com publicidade promocional do nome, símbolo de candidato ou partido político, deixou de demonstrar tal objetivo, quando silenciou, igualmente, sobre o dispositivo próprio da lei de inelegibilidades, que seria o artigo 1º, I, letra “d”: “os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes” (Lei Complementar nº 135 de 2010).

23³⁸, da LC 64/90, que tem gerado abusos judiciais, notadamente em primeiro grau de jurisdição, para acolher presunções contra as candidaturas, notadamente as eleitas, para sanarem falhas das acusações advindas do ministério público, candidaturas ou partidos adversários aos réus.

Ao assim agir o juiz eleitoral deixa de ser o terceiro imparcial, por sobre as partes em conflito, e passa a integrar, de maneira inconfessa, o lado da perseguição eleitoral, que só cabe aos autores das ações eleitorais. A imparcialidade da jurisdição periclita, quando isso acontece, quando a larga se utiliza o artigo 23 para se admitir fatos não alegados pelas partes ou tirar conclusões baseadas em presunções sem base legal específica.

II°

Precisamos revogar todas as regras de inelegibilidades previstas na vigente LC 64/90 que contrastem com tratados internacionais de direitos humanos. A exemplo:

(i) as alíneas que prevejam a restrição do direito de elegibilidade com base em decisões fundadas em processos administrativos disciplinares³⁹ e de julgamento de contas públicas⁴⁰ ou de processos não penais;

38. “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.”

39. “Art. 1º, I: (...) m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010) [...]; o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; (Incluído pela Lei Complementar nº 135 de 2010) [...]; q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos” (Incluído pela Lei Complementar nº 135 de 2010)”.

40. “Art. 1º, I, g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso

(ii) positivação de regra legal de vedação para que não haja aplicação da lei ficha limpa a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência em 4 de junho de 2010.

(iii) pedimos a revogação das hipóteses que preveem inelegibilidade nas demissões disciplinares ou exclusões dos órgãos de classe. Todavia, se mantidas pelo legislador, que se introduza a distinção de que só deve haver inelegibilidade apenas nas causas relacionadas com improbidade administrativa ou crimes previstos na legislação eleitoral que gerem inelegibilidade.

Os itens “i” e “iii” pelo fato de que a Convenção Americana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana preveem a impossibilidade de restrição do direito de elegibilidade com base em decisões fruto de processos administrativos⁴¹.

Sabemos que desde 1990, com a Lei Complementar n. 64, tem se aferido inelegibilidades com base na alínea “g”⁴² – hipótese de

de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” (Lei Complementar n° 135 de 2010).

41. Referimos ementa de petição advocatícia que apresentamos em contrarrazões a recurso ordinário do MP junto ao TSE, nos autos de n. 52.604/SC: “IMPOSSIBILIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO GERAR INELEGIBILIDADE – EFEITO EXCLUSIVO DO PROCESSO JUDICIAL DE ÍNDOLE PENAL - VIOLAÇÃO AO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA EM SEUS ARTIGOS 23, 1.b e 2., PELA PRODUÇÃO DA ALÍNEA “G”, DO INCISO I, ARTIGO 1º, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90 (REDAÇÃO ALTERADA PELA LC 135/10) – NECESSIDADE DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE A SER EXERCIDO, NA FORMA DIFUSA, PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL – JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA A REFERENDAR A TESE – NECESSIDADE DE MANTENÇA DO DEFERIMENTO DO REGISTRO, COM AFASTAMENTO, NO CASO CONCRETO, DA ALÍNEA “G”, PARA SE GARANTIR EFETIVIDADE AO DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL (E CONVENCIONAL) DE CANDIDATURA”. Isso tudo deduzido com base na profunda obra já referida, de Marcelo Ramos Peregrino.

42. Art. 1º, I, g: são inelegíveis, para qualquer cargo, “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada

inelegibilidade apreciada pela justiça eleitoral tendo em conta o resultado do julgamento de contas públicas efetivado pela casa legislativa (Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa ou Congresso Nacional) ou tribunal de contas, cujo teor foi apenas alterado pela LC 135/10. E também sabemos que nunca se cogitou sequer da inconstitucionalidade de sua redação. Não se desconhece que há 25 anos a LC 64/90 trata de processo administrativo sancionatório a gerar inelegibilidades para candidaturas, sendo que o Poder Judiciário eleitoral, por sua cúpula máxima, o TSE, nunca entendeu inválida essa normativa, pois sob nenhum parâmetro ela foi questionada, seja o constitucional ou o convencional.

Mas afirmarmos a inconvenção da alínea “g” pois há estudos recentes que apontam a possibilidade do controle de convencionalidade de qualquer lei⁴³ pelo Judiciário nacional, e, de outro, sobre a lei ficha limpa, que a contrastam com tratados internacionais de direitos humanos.

Estudo com o viés que abrange essas duas perspectivas é o do jurista catarinense Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, na obra *Controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa – direitos políticos e inelegibilidade* (2015). Aliás, Marcelo Peregrino, em aresto de sua lavra como juiz do TRE-SC (vaga dos juristas), foi o primeiro magistrado brasileiro a reconhecer, em precedente judicial, que é possível sim o controle de convencionalidade em processos judiciais eleitorais. Vejamos excerto do julgado, no qual atuamos como advogado suscitante do tema:

[...] AUSÊNCIA DA OITIVA DO RECORRENTE E DE TESTEMUNHAS. INCIDÊNCIA NA ORDEM INTERNA DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA), DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS - *Status* constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos,

pelos Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

43. Ver Mazzuoli, 2013.

por força do art. 5º, § 2º da CF/88. *Possibilidade do controle de convencionalidade* (doutrina de Flávia Piovesan e Cançado Trindade). Ausência de violação à ampla defesa e contraditório na falta de interrogatório do recorrente. *Inteligência do art. 8º, 2, D, Convenção Americana de Direitos Humanos, art. X e XI da Declaração Universal dos Direitos Humanos e art. 3º, “b” e “d” do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. (Precedentes STF e STJ RHC 7.463. Rel. Min. Vicente Cernecchiario. Acórdão n. 28.812, Recurso Eleitoral nº 670-73.2012.6.24.0088. j. 14.10.13. Grifos do autor).

O julgamento de contas pelos tribunais de contas e câmaras de vereadores, que pode gerar a inelegibilidade de agentes públicos na alínea “g”, é fruto de decisões tomadas em procedimentos administrativos e não procedimentos judiciais penais, como esclarece o publicista catarinense Rodrigo Valgas dos Santos⁴⁴ a respeito de procedimento administrativo e julgamento de contas.

44. Conforme Santos (2006):

“iii) A caracterização do *procedimento* enquanto *processo*, se realizado em *contraditório*, pode mitigar uma adequada visão da processualidade administrativa. A variedade de procedimentos dentro da Administração não implica uma gradação de importância, no sentido de considerar certos procedimentos mais importantes que outros, pois todos os procedimentos traduzem o exercício da função administrativa, ainda que de um modo diferenciado na forma pela qual se exteriorizam; a noção procedimental vai além da simples noção de litígio, sendo mais adequada na seara administrativa a terminologia *procedimento*;

iv) Para nós, *procedimento* é gênero no qual os *procedimentos* (em sentido estrito) e os *processos* (ocorrentes no âmbito judicial) são espécies. Os *processos* judiciais guardam peculiaridades que os distinguem dos *procedimentos*, embora comunguemos da idéia de uma processualidade ampla que ocorre em todas as funções estatais;

v) Essa visão procedimental tem importante repercussão nos procedimentos de julgamentos de contas públicas, pois as atividades e as funções dos tribunais de contas veiculam-se, fundamentalmente, pela via procedimental. De conseguinte, a processualidade nas cortes de contas, sem exceção, realiza a função administrativa e de controle que lhes é peculiar, devendo resguardar ao máximo os direitos e as garantias fundamentais das partes. Assim, presentes os litigantes ou acusados, não há que negar-se o contraditório e a ampla defesa, sob fundamento de que se está diante de procedimento e não de processo, até porque tal imposição decorre da Constituição e não de querelas terminológicas” (229-30).

Processos administrativos disciplinares, de contas, de corporações profissionais são processos não judiciais e que não podem gerar restrição a direito político fundamental de candidatura ou de voto. Isso por imperativo de garantia convencional. Vejamos o teor da norma parâmetro contrastada pela alínea “g” - parâmetro defluente do Pacto de São José da Costa Rica, que é direito interno para o Brasil, *ex vi* do Decreto Presidencial de 6 de novembro de 1992:

Artigo 23 - Direitos políticos:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores;

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

No entanto, também pode ser observado tal processo nas normas da lei ficha limpa, que podem ser objeto de eventual controle de convencionalidade, e por tal, necessitam de revogação reparadora do Congresso Nacional:

Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição [...]

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário [...]

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).”

O contraste entre esses dispositivos está no fato de que as normas nacionais eleitorais pressupõem processo administrativo de contas, disciplinar ou corporativo sancionador, e a normativa internacional exige a restrição ao direito à elegibilidade exclusivamente em face de decisão condenatória advinda de processo judicial penal. Ou seja, o Pacto de São José da Costa Rica não admite restrição ao direito de candidatura com base em decisão tomada em processo administrativo, como é o caso dos julgamentos de contas públicas procedidos pelos tribunais de contas e câmaras de vereadores, processos disciplinares e de corporações profissionais.

As normativas das alíneas “g”, “m” e “o” restringem o direito de elegibilidade, o direito político fundamental de candidatura, com base em decisões tomadas em processos administrativos. Daí resulta o contraste inconveniente. Por isso se justifica a necessidade de revogação dessas alíneas.

E nas hipóteses convencionais citadas, a elegibilidade, o direito de candidatura, não podem sofrer restrição com base em decisão condenatória definitiva tomada em processo administrativo, mas somente por decisão tomada em processo judicial, em processo sancionador penal desenvolvido perante Órgão do Poder Judiciário. O legislador e o juiz eleitorais estão vinculados ao cumprimento das convenções internacionais quando estas constituírem direito interno por atos legislativos legítimos, *ex vi* dos artigos 4º, II⁴⁵, 5º, § 2º⁴⁶,

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

46. “Art. 5. (...) § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (sublinhamos!)

49, I⁴⁷, 84, VIII⁴⁸, da Constituição da República c/c com o artigo 23, 1.b e 2., da Convenção Americana de Direitos Humanos (decreto presidencial n. 678, de 06.11.92).

A fundar nossa afirmação nos baseamos nas lições de Marcelo Peregrino:

A Corte Interamericana afirmou os limites da intervenção restritiva dos direitos políticos ressaltando a necessidade de obediência àqueles requisitos convencionais previstos no Artigo 23.2 da Convenção, ou seja, a mitigação somente pode ocorrer por “(...) idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”:

“De acordo com o artigo 23.2. da Convenção se pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso 1 do artigo, exclusivamente pelas razões estabelecidas no inciso. A restrição deve encontrar-se em lei, não ser discriminatória, basear-se em critérios razoáveis, atender a um propósito útil e oportuno que a torne necessária para satisfazer um interesse público imperativo e ser proporcional a este objetivo. Quando há várias opções para alcançar esse fim, deve se escolher o que restrinja menos o direito protegido e guarde maior proporcionalidade com o propósito que se persegue” (2015, 150, tradução nossa).

O Judiciário e legislador brasileiros estão comprometidos, no plano interno, a observar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, verifiquemos o que tem decidido essa Corte Internacional sobre restrição ao direito de sufrágio passivo (direito de candidatura) baseado em decisões administrativas, tomadas por autoridades administrativas, em processos administrativos. Mais uma vez calha ler, com atenção, o que nos diz Marcelo Peregrino:

47. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

48. “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...). VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

A Corte Interamericana de Derechos Humanos, no Caso *López Mendoza v. Venezuela*, decisão de 11 de setembro de 2011, discutiu exatamente a inelegibilidade do autor para participar da vida política de seu país por decisão lavrada por autoridade administrativa (Controladoria-Geral da República da Venezuela⁴⁹) nas eleições regionais de 2008. [...]

López Mendonza foi considerado inabilitado para o exercício de funções públicas. Posteriormente, o Conselho Nacional Eleitoral aprovou normas para as eleições, as quais afastavam a elegibilidade daqueles considerados interditados ou inabilitados para o exercício da função pública, sendo que 400 (quatrocentas) pessoas foram atingidas pela medida administrativa.

A Corte Interamericana deixou assentada a violação aos direitos políticos de López apontando a desobediência aos requisitos para a restrição deste direito fundamental no caso concreto (art. 23.2), em especial, a ausência da condenação por um juiz criminal, não sendo qualquer sanção possível de causar a inelegibilidade:

En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.´

[...] *En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.*

En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.´

49. “A Controladoria Geral da República é órgão com matiz constitucional integrante do chamado Poder Cidadão que é exercido pelo Conselho Moral Republicano. Este poder está incumbido da prevenção investigação e sanção dos fatos que atentem contra a ética pública e a moral administrativa, dentre outras atribuições. [...]” (nota da obra de Marcelo Peregrino).

[...]

Outro caso muito interessante ocorreu na Colômbia e dizia respeito ao candidato a Prefeito de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego que teve seus direitos políticos suspensos por uma resolução, de natureza “disciplinar”, emitida pela Procuradora-Geral da Nação, que o destituiu e o inabilitou por 15 (quinze) anos, em face de alegadas irregularidades quando de sua administração como prefeito da mesma cidade. A Comissão Interamericana, assim, concedeu uma medida provisional suspendendo a decisão administrativa, em março de 2014, ressaltando a necessidade de preservação dos parâmetros convencionais para a restrição de direitos políticos (2015, 255-9).

Assim, podemos concluir: o direito de elegibilidade, direito fundamental de candidatura, não pode ser restringido com base em decisão tomada em processo administrativo, como é o caso das decisões tomadas por tribunais de contas, processos disciplinares de servidores públicos ou processos ético-corporativos, mas somente por decisões extraídas de processos judiciais penais, por isso que se apregoa a revogação dos dispositivos citados, como forma de se realizar, no plano interno, a eficácia da convenção americana de direitos humanos.

Sobre o tema da retroatividade da lei ficha limpa e seu contraste com os direitos humanos, o artigo 9^{o50} da CADH - não obstante a declaração de constitucionalidade ocorrida nas ADC's 29 e 30-STF - justifica a necessidade de revogação ou alteração jurisprudencial sobre o tema, no âmbito do TSE e STF. Mais uma vez vale lermos Marcelo Peregrino:

Quanto ao Artigo 9^o da Convenção, as dificuldades da Lei Complementar n^o 135 se iniciam na sua aplicabilidade imediata colhendo referências e condutas passadas e, nos casos de condenação

50. “Artigo 9^o - *Princípio da legalidade e da retroatividade* - Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquentes deverá dela beneficiar-se.”

judicial, anteriormente fixadas pelo Poder Judiciário em definitivo, para se impor o alargamento do prazo da sanção de 3 (três) para 8 (oito) anos, ou seja, ofensa clara à coisa julgada. [...]

Os contornos do Artigo 9º da Convenção, segundo a Corte Interamericana, não deixam dúvida quanto à inconvenção da majoração mencionada face à sua superveniência ao fato, como se retira do precedente: Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, 23 de novembro de 2010.

12º

A introdução de regra na LC 64/90 que positive a modulação de pena entre 04 a 08 anos, e que haja a detração de tempo de inelegibilidade, quando o tempo final da pena for incerto, durante o exercício do direito de defesa pelo réu, nos processos de improbidade ou nos penais, tal qual sugerido no voto do Relator Ministro Luiz Fux, na ADC 30-STF, vencido nesta parte⁵¹. Não podemos tolerar a inelegibilidade processual, tão bem criticada e revelada por Adriano Soares⁵².

51. Como demonstra o item 12 da ementa de seu voto relatorial não majoritário nesse capítulo, na ADC n. 30: “12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado”.

52. “A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado: a nova “inelegibilidade processual” [...]

Cunho a expressão *inelegibilidade processual* para denominar a inelegibilidade que decorre exclusivamente do ônus do tempo do processo, sendo a sua causa e razão de ser gerar uma sanção processual indireta pelo manejo de recursos inerentes ao devido processo legal (*due process of law*), criando assim limitações gravosas e antidemocráticas ao pleno exercício da pretensão à tutela jurídica e ao livre acesso ao Poder Judiciário.

A *inelegibilidade processual* seria decorrente da decisão de órgão colegiado, enquanto durar o processo, sem direito a uma espécie de *detração eleitoral* para o cômputo da inelegibilidade material de 8 anos. Essa *inelegibilidade processual* seria, portanto, um desestímulo ao uso dos meios recursais próprios, em verdadeira negativa de acesso ao Judiciário: recorrer seria um ônus insuportável para quem tivesse a inelegibilidade decretada por um órgão colegiado.

Sem juízo de constitucionalidade, se fôssemos aplicar a LC 135 a secas, teríamos alguns exemplos graves de inelegibilidade da LC 64/90, com a redação da LC 135:

13°

Limitação legal do número de fatos componentes da causa de pedir e do número de réus em ações eleitorais. Positivção de regras mais rigorosas para que se possa delimitar o cúmulo objetivo ou subjetivo

Art. 1º, I, “e”: soma das seguintes inelegibilidades: (a) inelegibilidade a partir da decisão condenatória do órgão colegiado, enquanto durar o processo penal (*inelegibilidade processual*); (b) inelegibilidade enquanto durar o cumprimento da pena de natureza penal, decorrente da suspensão dos direitos políticos; e (c) inelegibilidade de 8 anos após o cumprimento da pena.

Art.1º, I, “l”: a soma das seguintes inelegibilidades: (a) inelegibilidade a partir da decisão condenatória do órgão colegiado, enquanto durar o processo por improbidade que decretou a suspensão dos direitos políticos (*inelegibilidade processual*); (b) inelegibilidade enquanto durar o cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos; e (c) inelegibilidade de 8 anos após o cumprimento da pena.

Note-se que, em hipótese de inelegibilidade decorrente de ilícitos não eleitorais (condenação criminal transitada em julgado, *v.g.*), há agora a criação de uma inelegibilidade cominada potenciada de natureza processual, como gravíssimo ônus para inviabilizar o acesso ao Poder Judiciário e tornar inviável ou insuportável o manejo de recursos processuais, ainda que viáveis, firmes e sérios.

No caso da condenação criminal, se o recurso contra a decisão condenatória, proferida por órgão colegiado, tiver um resultado demorado (digamos, 5 ou 10 anos), a *inelegibilidade processual*, somada ao cumprimento da pena (acaso improvido o recurso) e à inelegibilidade de 8 anos após o cumprimento da pena, poderá levar a uma sanção total de inelegibilidade de mais de 30 anos, o que nada mais é do que o degredo político.

Aqui, parece-me, será o ponto correto a ser debatida a inconstitucionalidade da *inelegibilidade processual* sem que haja sequer uma detração, uma subtração daquela *inelegibilidade material de 8 anos*. O correto, o constitucional, seria a LC 135 ter previsto a aplicação da *inelegibilidade de 8 anos desde a decisão de órgão colegiado, como execução imediata*. Mas criar uma *inelegibilidade de natureza meramente processual*, como terrível ônus do processo, é uma solução legislativa fascista, criminosa e estapafúrdia.

Sim, um caso para a psiquiatria forense, como afirmou o Min. Gilmar Mendes. Desse modo, chamo a atenção para as seguintes conclusões:

(a) a sanção de inelegibilidade pode ter execução imediata, desde a decisão de órgão colegiado, exceto nos casos proibidos pela Constituição (condenação criminal e improbidade administrativa);

(b) a *inelegibilidade processual*, enquanto durar o tempo do processo, é inconstitucional, viola o princípio da proporcionalidade/razoabilidade e impede o acesso frutuoso ao Poder Judiciário; e

(c) a solução constitucional adequada teria sido a LC 135 ter previsto a execução imediata da *inelegibilidade cominada potenciada de 8 anos* (sem, portanto, postergá-la para o trânsito em julgado e absurdamente criando uma *inelegibilidade cominada potenciada de natureza processual*)”.

de ações em processos eleitorais. Ou melhor: fatos que não guardem relação de tempo, circunstância, lugar, modo e concorrência de autorias, não deverão ser objeto do mesmo processo. Para tal se faz necessário também a previsão de regra que faculte o seccionamento do processo, seu desmembramento, a requerimento fundado das partes.⁵³

14°

Asseguramento por lei, de até seis testemunhas por fato, para cada parte, notadamente por cada parte passiva, pessoa física, seja ela candidato ou não, para que não reste a acusação como a moduladora do direito de defesa do réu, diante dos fatos que alega e dos sujeitos que indicará no polo passivo do processo.⁵⁴

53. Essa preocupação nos ocorreu depois que atuamos em um complexo processo judicial eleitoral, no qual eram 05 réus, acusados por múltiplos e diversos fatos, que não guardavam relação de pertinência entre eles. Tratava-se do pleito de 2012, de AIJE discutindo desde o 41-A, passando pelo 73, da lei 9.504/97, até abuso do poder político e econômico. O cúmulo subjetivo e objetivo fora abusivo. Registramos essa preocupação em petição cautelar apresentada ao TSE em prol de apenas um dos réus, nosso constituinte: “Insta dizer que houve indevido cúmulo subjetivo e objetivo de ações em um mesmo processo judicial eleitoral, feito de forma abusiva pelo d. Ministério Público Eleitoral, pois pelas circunstâncias de lugar, tempo e ação, o que se imputa a C., absolutamente nada tem haver com a imputação aos demais réus. Isso onerou por demais a sua situação processual, e colocou, indevidamente, no mesmo leito processual situações absolutamente distintas, tanto material quanto processualmente falando. Essa confusão ocasionada pela digna acusação eleitoral cível toldou, por certo, a devida análise do caso de C., como distinto dos demais. Prova desta confusão é que o despacho que inadmitiu seguimento ao Resp na origem, [...], não distingui a diferença entre as teses recursais de C. e dos demais réus, teses que, processuais e materiais, demonstram essa distinção crucial, olvidada pelas instâncias ordinárias desta especializada justiça. Por certo, se C. tivesse tido um processo somente para ele, o resultado, desde o primeiro grau, lhe teria sido absolutório [...].” Essa cautelar foi autuada como AC Nº 67566, distribuída por dependência à Ministra do TSE Laurita Vaz, que a deferiu para reintegrar o requerente em seu mandato de vereador, em decisão monocrática de 19.08.14.

54. A preocupação com o número de fatos e testemunhas respectivas nos chegou ao advogarmos em prol de réus em ação judicial eleitoral com 38 imputações e 04 partes passivas distintas. Trabalhamos desde a contestação até o recurso ordinário, que foi provido, acolhendo nossa tese de nulidade por cerceamento de defesa em face da limitação ilegal do número de testemunhas. Em nosso arrazoado recursal deduzimos as seguintes questões, que iluminam, reflexamente, a presente proposição legislativa: “Outra nulidade que macula o trâmite desta AIJE desde a audiência de instrução e julgamento, diz respeito à manifestamente ilegal limitação a 12 (doze) do

número de testemunhas ouvidas em audiência para cada parte, independentemente da quantidade de fatos, partindo-se da equívoca premissa de que todos os 04 Investigados seriam uma única parte.

[...] Contudo Excelências, a limitação importou em grave cerceamento de defesa que fere o direito de qualquer acusado de não ser condenado sem que a autoridade julgadora lhe garanta, em igualdade de condições com a acusação (que imputou 38 fatos e subfatos!), os meios aptos e suficientes de provar sua inocência, garantia esta que integra o alicerce principal dos direitos subjetivos previstos na Constituição delineados a partir dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV).

[...] O prejuízo patenteia-se, embora a nulidade seja absoluta e dispense sua demonstração, pela razão de que os Recorrentes restaram condenados pela r. sentença recorrida sem que todos os fatos, circunstâncias e documentos da inicial pudessem ser regularmente contrapostos, em virtude da limitação das testemunhas.

[...] O segundo motivo a ditar a insustentabilidade da r. decisão, é que a própria dicção do inciso V, do art. 22 da LC 64/90 deixa claro que o número máximo de testemunhas que a lei prevê (seis) é para cada parte, isto é, para cada representante ou representado, com o que mostra-se ilegal querer considerar os Demandados (em número de 4) como sendo uma única parte. Isto é, a própria literalidade da regra, tomada pela r. sentença como fundamento da legalidade da limitação, em verdade nos traz elemento crucial a evidenciar a impropriedade da medida.

Isto fica ainda mais claro se tomarmos em conta a redação do §1º, do art. 26 da Resolução do TSE n. 23.367/11, que diz: “*As testemunhas deverão ser arroladas pelo representante, na inicial, e pelo representado, na defesa, com o limite de 6 para cada parte, sob pena de preclusão*” [grifo nosso].

[...] Terceiro motivo: é evidente que o legislador não estabeleceu um número intransponível de 06 testemunhas a serem arrolados pelas partes independentemente do número de infrações imputadas, pois isso inviabilizaria o direito fundamental dos acusados ao efetivo contraditório e a ampla defesa – pois colocaria sobre os ombros do Acusador a medida e a extensão do direito de defesa dos Acusados. Assim, basta ampliar as acusações, com cúmulo objetivo de ações em mesmo processo eleitoral, que o direito de defesa dos acusados diminui na mesma proporção!

Assim, numa representação que indicasse mais de 6 fatos distintos (no caso concreto são aproximadamente 38 imputações), não poderia o acusado contar sequer com uma testemunha por fato, pois, seguindo-se aquela inconstitucional interpretação, o número de seis testemunhas jamais poderia ser ultrapassado, ainda que sejam muitas as questões a serem elucidadas.

[...] Ademais, se considerarmos que cada uma das 38 imputações poderia, em tese, ter dado azo a uma demanda eleitoral independente, ninguém contestaria o fato de que nesta hipótese cada acusado poderia arrolar até 06 testemunhas de acordo com o art. 22, V, da LC n. 64/90.

Vale dizer, fosse um único fato imputado teria o acusado a chance de arrolar até 06 testemunhas para contrapô-lo com efetividade. Todavia, tendo decidido a Coligação Recorrida cumular vários fatos numa única demanda, ainda assim estariam os Réus limitados a 12 testemunhas, com o que se teria a seguinte regra:

15°

Sugerimos a revogação da alínea “i”, do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90 (alterada pela LC 135/10)⁵⁵, que prescreve inelegibilidade sem qualquer processo judicial antecedente, por sua evidente violação a garantia constitucional do devido processo legal (5º, LIV, da CF). Pois comina pena sem juízo e sem processo - e sem a perspectiva de procedimento a se instaurar -, além de impor sanção sem prazo certo para exaurimento de seus efeitos. É patente a sua inconstitucionalidade em face da garantia constitucional e convencional do *due process of law*.

16°

Alteração da alínea “g” – caso não seja revogada totalmente -, que trata do julgamento de contas públicas nos processos oriundos do Tribunal de Contas, para elencar, fixamente, o rol de condutas que se enquadram como aptas a gerar inelegibilidade, sem que a justiça eleitoral, caso a caso, sem o devido processo legal antecedente, decida, *ad hoc*, sobre improbidade dolosa, com base em material de instrução (provas e debate argumentativo) em que nunca se debateu improbidade, dolosa ou culposa.

A nosso ver há inconstitucionalidade a ser considerada, que nunca foi objeto de enfrentamento pela doutrina e jurisprudência (as ADC’s n. 29 e 30 não a trataram, por ausência de debates judiciais

quanto maior for o número de condutas atribuídas aos representados na inicial, menor será o número de testemunhas para rebatê-las.

Portanto, como de fato já havíamos alertado, a audiência de instrução [...] e agora também a r. sentença que nela se baseou, é nula de pleno direito. Isto porque o que se limitou foi o número de testemunhas e não o número de fatos a serem discutidos [...]”. O recurso foi provido através do acórdão 29.340, do TRE-SC, prolatado nos autos de R.E. 631-60.2012.6.24.00, em 02.07.14. Ao depois ainda ouve a interposição de dois embargos declaratórios, ambos providos (acórdãos 29.409 e 29.991), para esclarecer os efeitos processuais das nulidades decorrentes dessa limitação ilegal do número de testemunhas.

55. “i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;”.

em controle difuso), que diz respeito à violação aos artigos 2º e 5º, II, 14, § 9º da Constituição da República, dispositivos que tratam do princípio da reserva legal qualificada ou da legalidade estrita e da separação de poderes, eis que a alínea “g”, na forma positivada desde 1990 e alterada em 2010, delega indevidamente ao Judiciário eleitoral o direito de dizer, *ad hoc*, da ocorrência não só de improbidade como de inelegibilidade, sem que haja um critério jurídico seguro antecedente (regras jurídicas claras e taxativas, com os tipos hipotetizados das condutas), além de não haver um devido processo legal a lhe respaldar essa aferição no plano do Tribunal de Contas, pois nele não se discute, no feito administrativo, dolo e/ou improbidade.

Ocorre com a alínea “g” uma indevida delegação legislativa ao Judiciário e uma inconstitucional capitulação do dever de legislar por parte do legislador eleitoral, nos termos postos pela LC 135/10 e sua alínea “g”.

A norma instituída na alínea “g” é autorizativa de delegação ao Judiciário para “constituir/estatuir ad hoc inelegibilidades, e pode ser considerada *norma objeto* em juízo de constitucionalidade. A *norma parâmetro* para aferirmos sua inconstitucionalidade encontra-se no princípio constitucional especial da reserva legal qualificada para a definição de inelegibilidade (artigo 14, § 9º, da CR que exige lei complementar), que densifica o princípio constitucional geral da legalidade/liberdade (artigo 5º, II, da CR), o qual, por sua vez, dá consistência ao princípio constitucional estruturante do Estado de Direito⁵⁶ (artigo 1º, da CR).

Vejam as razões que justificam nossa posição no que tange ao princípio da legalidade qualificada para a prática de atos judiciais e para a definição estrita de hipóteses de inelegibilidades.

Na ordem jurídica brasileira, irradiada pelo princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, as decisões mais importantes referentes às atribuições dos órgãos judiciais, ao atuar concreto dos membros da justiça eleitoral, aos caminhos a serem seguidos

56. Para a compreensão do discurso estruturante sobre princípios constitucionais ver nossos: *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*, 2002; *Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa: anotações em torno de questões contemporâneas*, 2003. Para uma visão dos princípios como garantidores da democracia ver: *A Constituição como garantia da democracia: o papel dos princípios constitucionais*, 2003. E para um olhar crítico sobre o uso e abuso dos princípios ver: *Princípios e retorno do pêndulo – crítica ao chamado neoconstitucionalismo*, 2014.

pelos juízes no desencargo de suas funções institucionais, cabem ao legislador, à lei, à legislatura.

À lei incumbe definir, com supremacia sobre qualquer ato de cunho judicial, as hipóteses de configuração de ilícitos, inelegibilidades, competências, funcionamento e organização dos órgãos estatais. E essa definição deve conter um certo nível de segurança jurídica e determinabilidade que impeça o juiz de surpreender o cidadão com decisões jurídicas que não haviam sido queridas e/ou tomadas pelo legislador⁵⁷.

Assim, quando a lei especificar competências, definir restrições a direitos, ordenar atribuições, conferir modos de atuação às autoridades judiciárias, deve fazê-lo de tal maneira clara, precisa e determinada, que não enseje ao juiz, via sentença (ou acórdão), o direito de subverter a ordenação legislativa (o querer ordenante do legislador), ocasionando, com isso, a ocorrência do que a doutrina constitucional chama de cláusulas demissórias ou abdicatórias do poder de legislar.

Ou seja, não poderá o legislador instituir opções legais tão abertas a ponto de permitir ao juiz o exercício de delegação legislativa indevida, concedendo-lhe a faculdade de realizar, via sentença, aquilo que somente ao ato legislativo cumpriria fazer. Ou melhor: é vedado definir a inelegibilidade “*ad hoc*”. Dizer se o ato “configurará” ou não hipótese de improbidade em processo de registro de candidatura, quando isto já deveria ter sido feito com precisão e certeza pelo legislador eleitoral, a quem caberia especificar, taxativamente,

57. Rico ler as lições de Canotilho (1993) relata que:

“O princípio da determinabilidade das leis reconduz-se, sob o ponto de vista intrínseco, a duas ideias fundamentais. A primeira é de exigência de clareza das normas legais [...]. A segunda aponta para a exigência de densidade suficiente na regulamentação legal, pois um ato legislativo que não contém uma disciplina suficientemente concreta (= densa, determinada) não oferece uma medida jurídica capaz de:

- alicerçar posições juridicamente protegidas dos cidadãos [como é garantia definição de inelegibilidades por lei complementar];
- constituir uma norma de atuação para a administração [como garantia de legalidade dos atos judiciais que deferem ou não registro às candidaturas nas eleições geridas, administrativa e judicialmente, pela justiça eleitoral];
- possibilitar, como norma de controlo, a fiscalização da legalidade e a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos” (372).

quais condutas ou grupo de condutas implicariam este juízo, como a lei fez ao definir os tipos de crimes que gerariam inelegibilidades.

Em outras palavras: quando houver cláusulas legais autorizando a delegação judiciária de competências legislativas (como a de estatuir inelegibilidade), essa autorização legal não deve ser tão exageradamente genérica e imprecisa a ponto de tornar inócuo o próprio regramento normativo estabelecido pelo legislador, que, por ato do juiz, poderá ser de todo subvertido.

Em nosso entendimento doutrinário a regra da alínea “g” incorre em tal vício de inconstitucionalidade, pois sua redação autoriza que o Judiciário, “ad hoc”, defina o que será ou não será inelegibilidade, ao dizer se houve ou não improbidade dolosa, vez primeira, sem que o tribunal de contas tenha debatido no processo administrativo de contas esses temas de maneira original e primeva.

A alínea “g”, na forma posta pela LC 135/10, não estabelece o rol de atos que entende como configurável de improbidade, e, delega, indevidamente, tal estatuição, caso a caso, ao Judiciário eleitoral, o que subverte a ordem constitucional, no que toca a exigência de reserva legal qualificada de lei eleitoral estatuidora de inelegibilidades (Lei complementar clara, específica e exauriente quanto à matéria normada!). Insistamos: a generalidade da delegação para estatuir inelegibilidade é tão exagerada na alínea “g”, por ato próprio do judiciário eleitoral, que antes da lei complementar 135/10 o TSE entendia que não aplicar 25% na educação não gerava inelegibilidade⁵⁸. Hoje⁵⁹, com a nova redação da 135/10, se entende que não

58. “Registro de candidatura - Contas rejeitadas - [...]. Possibilidade de a Justiça Eleitoral verificar se as irregularidades são insanáveis, mesmo havendo decisão do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal desaprovando as contas. [...]. Não aplicação do mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino - Irregularidade que não acarreta inelegibilidade. Recurso conhecido e provido” (Respe nº 16433, Cananeia/SP. Relator Min. Fernando Neves da Silva, j. 05.09.2000).

“AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA ALINHADA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. 1. A falta de aplicação do percentual mínimo em educação não gera inelegibilidade. Precedentes[...]” (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30169. Nova Serrana/MG. Relator Min. Eros Roberto Grau, j. 28.04.2009).

59. “AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DO

aplicar os mesmos 25% na educação é ato de improbidade doloso e por tal gera a inelegibilidade.

Assim, o judiciário ficou com “carta branca” para dizer e desdizer o que entende, em cada caso, como sendo ato doloso que configura improbidade e inelegibilidade, em completa subversão da segurança jurídica e da possibilidade de cálculo pelo cidadão de seu enquadramento na “genérica” alínea “g”.

Essa volatilidade de significados, essa abertura sem limites, é que denuncia o vício de invalidade que acoima a alínea “g”. Sua cláusula (in)especificadora de inelegibilidade consagra *conteúdo abdicatório ou demissório do poder de legislar*⁶⁰, pois não predefine, de forma

PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% EM EDUCAÇÃO [...]. DESPROVIMENTO. 1. A rejeição de contas do agravante em virtude da não aplicação do percentual mínimo de 25% exigido no art. 212 da CF/88 configura irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90” (REspe 246-59/SP, de minha relatoria, PSESS de 27.11.2012). (AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7486, General Salgado/SP. Relatora Min. Fátima Nancy Andriighi, j. 29.11.2012.

“ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO EXIGIDO CONSTITUCIONALMENTE EM EDUCAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL E CONFIGURADORA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de educação consubstancia irregularidade de natureza insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, atraindo, bem por isso, a inelegibilidade inserta no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. 2. *In casu*, neguei seguimento ao ordinário considerando que a não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de educação caracteriza irregularidade insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, enquadrando-se na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90” (...) Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 178285 - Belo Horizonte/MG - Relator Min. Luiz Fux, j. 11.11.2014.”

60. Conforme Mendes (1993): “*Alguns princípios constitucionais balizam a formulação das disposições legais. Do princípio do Estado de Direito e de alguns postulados dele derivados podem-se inferir alguns requisitos que devem nortear a elaboração de atos normativos. O princípio do Estado de Direito exige que as normas jurídicas sejam dotadas de alguns atributos, tais como precisão, ou determinabilidade, clareza, densidade suficiente para permitir a definição das posições juridicamente protegidas e o controle de legalidade da ação*”

determinada, precisa e indene de dúvidas, quais atos praticados pelos agentes públicos, e julgados pelas cortes de contas, gerarão inelegibilidades. Essa certeza deveria ser reclamada até pelas cortes de contas, para que seus juízes tivessem ideia precisa das consequências “eleitorais” de suas decisões.

Ao dar aplicação judicial a tal dispositivo legal os juízes eleitorais de cada Estado brasileiro subvertem a ordem jurídica eleitoral, regravando “ad hoc” por ato judicial o que o legislador eleitoral deveria ter normado por ato legislativo.

Tendo em conta todas essas premissas teóricas é possível afirmar a inconstitucionalidade da alínea “g”. E por tal deve o Congresso Nacional proceder com sua revogação ou haver a declaração de

administrativa. [...] O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem. Devem ser evitadas, assim, as formulações obscuras, imprecisas, confusas ou contraditórias [...] Esse princípio está sintetizado, na Constituição (art. 5º, II), pela seguinte fórmula: ‘Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’; ‘Os postulados do Estado de Direito, da Democracia (art. 1º) e o princípio da reserva legal (Cf. art. 5º, II) impõem que as decisões normativas fundamentais sejam tomadas pelo legislador. [...] A doutrina assinala, majoritariamente, que há delegação indevida quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-se-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição. [...] É verdade que a identificação de uma delegação legislativa indevida, em virtude da adoção de cláusula de conteúdo abdicatório ou demissório, há de ser feita em cada caso. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fornece, todavia, elementos para que se estabeleça uma orientação mais ou menos segura sobre o assunto. Embora considerasse nulas as autorizações legislativas incondicionadas ou de caráter demissório, a doutrina dominante sempre entendeu legítimas as autorizações fundadas no enunciado da lei formal, desde que do ato legislativo constassem os standards, isto é, ‘os princípios jurídicos inerentes à espécie legislativa.’ Esforçando-se por sistematizar esse entendimento, afirma Carlos Maximiliano que seriam inconstitucionais as leis cujo conteúdo se cingisse ao seguinte enunciado: ‘O Poder Executivo é autorizado a reorganizar o Tribunal de Contas’. Aceitam-se, porém, como legítimas fórmulas que enunciem, v. G.: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a reorganizar o Ensino Superior, sobre as seguintes bases: 1) só obtêm matrícula os bacharéis em letras diplomados por ginásios oficiais; 2) [...]’. Na elaboração da lei devem ser evitados as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inconfundível caráter renunciativo. Elas representam inequívoca deserção da obrigação de deliberar politicamente e podem caracterizar afronta ao princípio da reserva legal” (262-3. Grifos do autor).

sua inconstitucionalidade, seja no controle difuso (por qualquer órgão judicial) ou no controle concentrado de constitucionalidade (pelo STF).

Reformas jurisprudenciais e culturais do e no Direito Eleitoral

O direito eleitoral devido a estrutura da nossa justiça eleitoral e do modo como ela tem procurado desincumbir sua missão nos últimos 15 anos, tornou-se um direito fortemente “jurisprudencializado”. Um direito que para o seu correto entendimento e devida aplicação exige do operador jurídico que acompanhe as inúmeras mudanças que a jurisprudência “positiva” em cada eleição.

Além de uma legislação fragmentária que tornou inócua muitas disposições do velho Código Eleitoral de 1965, o Direito eleitoral sofre a mudança não só da jurisprudência, mais de outro fenômeno encontrável somente na justiça eleitoral: o caráter inovador primário de muitas resoluções do TSE, que alteram, ao talante discricionário de 07 ministros sem investidura popular, o próprio direito positivo. As críticas a essa tendência arremetem ao Direito Constitucional brasileiro, expusemos em nosso artigo *Abuso do Poder Regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral* (2012).

Algumas “mudanças jurisprudenciais” já foram sugeridas no capítulo antecedente, e agora apontaremos outras, assim como indicaremos os pontos para “reforma cultural” em torno do Direito eleitoral, para se prestigiar ótima concretização legislativa e judicial dos direitos fundamentais de candidatura e de voto.

17º

Mudança na interpretação retrocessiva quanto ao direito de voto, relativamente à ideia de se aplicar o artigo 81, § 1º, da CF⁶¹, quando houver dupla vacância, por causa eleitoral, nos dois últimos anos de

61. “Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.”

mandato, das chefias do executivo: hoje a regra que vigora, a depender do que estiver positivado nas leis orgânicas municipais, é de que haja eleição indireta, quando a vacância ocorrer no último biênio, e direta, quando se der no primeiro. E o momento para se levar em conta é o da primeira decisão judicial tomada cassando registro, diploma ou mandato, ainda que suspensa por cautelares ou efeito *ex legem*. Decisão recente do TSE fixou (não sabemos para até quando valerá tal entendimento...) o critério da decisão judicial sancionadora, se prolatada no primeiro biênio ou segundo, levará a eleição direta ou indireta, respectivamente⁶². Há uma proposição de alteração jurisprudencial do Ministro Dias Toffoli no sentido de que até o terceiro ano, ocorrendo vacância por causa eleitoral, a eleição deverá ser direta⁶³.

-
62. “Cassação de diploma e realização de novas eleições’. O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, assentou que a vacância dos cargos de chefe do Executivo e vice decorrente de cassação de diploma se efetiva juridicamente com a sentença condenatória, mesmo que esta os mantenha cautelarmente no exercício do múnus público, aguardando decisão de instância superior. Afirmou ainda que, sendo a sentença prolatada no primeiro biênio do mandato, cabe realização de eleições diretas, caso a Constituição ou lei orgânica do ente federativo adote a mesma norma prevista no art. 81 da Constituição da República [...]” (Mandado de Segurança nº 219-82, Presidente Tancredo Neves/BA, TSE, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 2.6.2015. Informativo TSE, ano XVII, nº 8, Brasília, 1º a 14 de junho de 2015).
63. “Entendo que, em respeito aos primados do regime democrático e da soberania popular, mesmo diante da eventual previsão da LOM pela realização de eleições indiretas, o pleito deva ser realizado sob a forma direta caso a dupla vacância decorrente de decisão da Justiça Eleitoral ocorra nos 3 (três) primeiros anos do mandato, evitando-se tal modalidade apenas no último ano. A meu ver, outro aspecto relevante diz com a origem da dupla vacância, pois, em se tratando de eleições suplementares determinadas pela Justiça Eleitoral, cabe a esta estabelecer o modo como se fará o pleito, o que afasta, em definitivo, a incidência do art. 81, § 1º, da Carta Política. Diante desse quadro, a solução mais ponderada, segundo penso, é suspender, tão somente, a realização das eleições indiretas, mantendo-se no cargo o Presidente da Câmara Municipal, porquanto, consoante afirma o próprio requerente, já houve a alteração da titularidade do Poder Executivo desde 31.3.2015 (fl. 344). Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as sucessivas alternâncias na chefia do Poder Executivo devem ser evitadas, porquanto geram insegurança jurídica e descontinuidade administrativa. A questão relativa à modalidade da eleição suplementar - direta ou indireta - trata-se de matéria relevante que está em discussão nos autos do AgR-MS nº 222-71/PR, levado a julgamento na sessão de 19.3.2015, ocasião em que pedi vista antecipada dos autos, estando, portanto, ainda pendente de final apreciação pelo Plenário deste Tribunal.” j. monocrático dia 28.04.15, AC Nº 23536, Brusque-SC.

18°

Mudança da visão da justiça eleitoral e do ministério público (mudança da pré-compreensão) de que justificam suas existências pelo número de registros que indeferem ou pelo quantum de registros, diplomas ou mandatos que cassam. A propaganda da justiça eleitoral divulgada em 2014, divulgada pelo TSE e MP, parte de um pressuposto triste: a política é o espaço da corrupção, os candidatos são, em regra, corruptores, e o eleitor um hipossuficiente destituído de capacidade de escolha moral, facilmente corrompível.

19°

Interpretação das leis materiais e processuais eleitorais no sentido crescente de maior concretização dos direitos políticos de candidatura e voto como direitos fundamentais. Colocação no devido lugar, a partir desses direitos fundamentais, da ideia ludibriante de moralidade das eleições, vida pregressa e modelação moral do voto do eleitor. Cuidado com o neofascismo decorrente do moralismo eleitoral e da relativização do direito positivo pela moral.

20°

Abandono de falsas ideias: do pré-conceito do “candidato inimigo”⁶⁴, do “eleitor infante” e da “demonização da democracia representativa”. Abandono dos neofascismos involuntários, retomados nas práticas institucionais por falta de perspectiva histórica e por esquecimento dos ideais de liberdade e respeito às garantias legais, constitucionais e convencionais conquistadas.

21°

Olharmos para a história das democracias ocidentais e para o direito de voto e de candidatura como direitos fundamentais que asseguram a protetividade de todos os demais direitos, como nos demonstrou a

64. Interessante ler o instigante artigo de Marcelo Ramos Peregrino, *Direito eleitoral do inimigo*, publicado no site Empório do direito em 11 de abril de 2015, <http://emporiiodireito.com.br/direito-eleitoral-do-inimigo-por-marcelo-peregrino/>

história de Mandela na África do Sul, a luta pelas Diretas Já no Brasil e mesmo as lutas de Martin Luther King pelo direito de voto dos negros na década de 50 e 60 nos EUA. E como nos ensina Néviton Guedes ao comentar os artigos 14 a 16, da Constituição Federal:

Com razão já se disse que os demais direitos inseridos numa Constituição, ainda que mais básicos, *seriam ilusórios* se o direito de participar das decisões políticas fundamentais da comunidade nacional não for assegurado. Nos Estados Unidos, por exemplo, já em 1886, a Suprema Corte daquele país pôde afirmar a qualidade de direitos fundamentais aos direitos políticos, precisamente, porque neles reconheceu, em última e mais elevada instância, a salvaguarda e defesa de todos os demais direitos. Portanto, não parece haver dificuldade em se aceitar que tanto o direito de votar como o de ser votado são daqueles direitos essenciais à preservação dos demais direitos fundamentais (como preferem os norte-americanos, *preservative of all rights*)⁶⁵.

22°

Curarmo-nos, enquanto sociedade, da esquizofrenia política reinante: queremos o melhor da política e dos políticos, mas quem de nós se lança para política ou para ela aconselha que seus filhos a adentrem, ou a mocidade em geral a procure. A mídia e a opinião pública desenham ao país um quadro catastrófico da política e dos políticos, igualando todos os mandatários pelo pior critério de avaliação possível. Necessidade de se estimular de que os políticos que amam o ofício nele permaneçam e estímulo para que novas lideranças apareçam no cenário político e partidário. Desinteligência sobre o espaço da política na vida republicana: queremos política, mas não queremos fazê-la, vivê-la ou cooperar com ela. Fazemos pouco e pedimos muito.

23°

Abandonarmos a ideia de que a moralização da política se dê por repressão a partir do Direito Eleitoral. De que o Direito Eleitoral

65. Em seus comentários aos artigos 14 a 16 ver: Guedes, 2014, 660.

deverá curar as insuficiências dos processos de improbidade e penais criminais para excluir da vida pública pessoas que não mereçam a chancela popular por práticas ilícitas.

24°

Conscientizarmo-nos que o foco para a mudança é a educação, e a educação para servir a República, a educação cívica e civilizatória, com a divulgação dos valores do constitucionalismo e da democracia para todas as classes sociais, plasmando a consciência coletiva para valorizar as instituições republicanas, sem atitudes que enalteçam a democracia retoricamente, mas que, em termos pragmáticos, a enfraqueçam.

Considerações finais

Sem esgotar todos os aspectos que a temática tratada poderia suscitar, procuramos trazer ao Direito Eleitoral proposições que operadores do direito e legisladores devem atentar. As ideias expostas constituem pontos de sugestão ao Congresso Nacional, ao TSE e a OAB, para serem refletidos quando da reforma política de nosso Direito Eleitoral Positivo. Sobre esses pontos nossa opinião pública e nossos advogados, promotores e juízes eleitorais, assim como nossos legisladores devem refletir a fundo, tanto *de lege lata*, quando *de lege ferenda*, colocando-os na agenda política nacional. Pois é necessário tanto *reformas* na postura hermenêutica do judiciário eleitoral quanto na legislação eleitoral. Reformas que preservem a efetividade do direito de candidatura e assegurem estabilidade ao decidido pelas urnas populares, com maior respeito ao direito político fundamental de voto. Judiciário, legislador e sociedade civil precisam contabilizar com mais vagar e preocupação o real valor desses dois direitos políticos fundamentais, pilares de nossa democracia representativa.

Referências

- BOBBIO, N. (1989). *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Cláudio de Cicco e Maria Celeste C. J. Santos. São Paulo: Polis; Brasília: UnB, 184p.

- CANOTILHO, J. J. G. (1993). *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, p. 372.
- COSTA, A. S. da. (2006). *Breves notas sobre o quinquídio decadencial das representações do art. 96 da lei eleitoral*. Disponível em: [<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n060-2006-adriano-soares-da-costa>]. Acesso em 29 de junho de 2015.
- _____. (2011). A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado (a nova “inelegibilidade processual”). Disponível em: [<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com.br/2011/03/sancao-de-inelegibilidade-e-o-transito.html>]. Acesso em 30 de junho de 2015.
- _____. (2013). *Instituições de Direito Eleitoral*. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum.
- ESPINDOLA, R. S. (2002). *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 288p.
- _____. (2003). A constituição como garantia da democracia: o papel dos princípios constitucionais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, ano 11, n. 44, p. 75-86, abr./jun.
- _____. (2003). Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa: anotações em torno de questões contemporâneas. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 2, p. 393-426, jul./dez.
- _____. (2010). A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF. O dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2711, dez. Disponível em: [<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17925>]. Acesso em 1º de maio de 2011.
- _____. (2011). STF, insegurança jurídica e eleições em 2012: até quando o embate entre moralistas e constitucionalistas em torno da Lei Ficha Limpa? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2827, mar. Disponível em: [<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18790>]. Acesso em de 2 maio de 2011.
- _____. (2011). Lei Ficha Limpa estadual e limites constitucionais de sua produção legislativa. Análise da inaccessibilidade a cargos em comissão por condenados por improbidade administrativa sem trânsito em julgado: o caso da lei catarinense. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3051, nov. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/20385>]. Acesso em 8 de novembro de 2011.
- _____. (2012). Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população. Análise do caso brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3153, fev. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/21124>]. Acesso em 18 de fevereiro de 2012.
- _____. (2012). A constituição como garantia da democracia. O papel dos princípios constitucionais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3146, fev. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/21059>]. Acesso em 11 de fevereiro de 2012.

- _____. (2012). Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral. As eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3228, maio. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/21674>]. Acesso em 6 de maio de 2012.
- _____. (2012). Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular. A democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3382, out. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/22745>]. Acesso em 5 de outubro de 2012.
- _____. (2014). Princípios e retorno do pêndulo – crítica ao chamado neoconstitucionalismo. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 16, n. 87, p. 63-7, set./out.
- GUEDES, N. (2014). *Quem só pode se defender dos fatos acaba sendo atingido pelo Direito*. Disponível em: [<http://www.conjur.com.br/2014-set-23/constituicao-poder-quem-defender-fatos-acaba-sendo-atingido-direito>]. Acesso em 17 de fevereiro de 2015.
- _____. (2014). Comentários aos artigos 14 a 16. In: SARLET, I. W.; STRECK, L. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, p. 655-89.
- KELSEN, H. (1991). *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 371p.
- KING, M. L. (2006). Nos deixem votar. In: CARSON, C.; SHEPARD, K. (ed.). *Um apelo à consciência: os melhores discursos de Martin Luther King*. Trad. Sergio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 49-54.
- LARENZ, K. (1989). *Metodologia da ciência do Direito*. 2 ed. Trad. de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 620p.
- MAZZUOLI, V. (2013). *O controle de convencionalidade das leis*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MENDES, G. F. (1993). Questões fundamentais de técnica legislativa. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, p. 262-3.
- PEREGRINO, M. R. (2015). *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa - direitos políticos e inelegibilidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- _____. (2015). *Direito Eleitoral do inimigo*. Disponível em: [<http://emporiododireito.com.br/direito-eleitoral-do-inimigo-por-marcelo-peregrino/>]. Acesso em 30.07.2015.
- SANTOS, R. V. dos. (2006). *Procedimento administrativo nos tribunais de contas e câmaras municipais – contas anuais, princípios e garantias constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey.

Equidad de género en la reforma político-electoral de la constitución mexicana (2014)

María Teresa Guzmán Robledo

Resumen

El presente estudio no sólo aborda la reforma constitucional en materia político electoral, promulgada por el Presidente de la República, el día 31 de enero de 2014, la cual entre otros aspectos prevé que los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, sino que además elabora un breve análisis del desarrollo de la participación de la mujer en la vida política en el Estado mexicano, iniciando por el análisis de los antecedentes del derecho de igualdad, así como de los primeros escritos jurídicos de la desigualdad entre el hombre y la mujer, dando paso al estudio del “principio de igualdad”, para posteriormente analizar aspectos relevantes de la equidad de género en la materia político-electoral, tanto a nivel nacional como internacional.

Palabras clave: igualdad; discriminación; cuotas; paridad; democracia; participación efectiva.

Abstract

This study addresses not only the constitutional reform in electoral political matters, promulgated by the President of the Republic on January 31, 2014, which among other aspects, foresees the guarantee from political parties of parity between genders in applications for local and federal legislators; but also process a brief analysis of the development of participation in political life for women in the Mexican state, starting with the analysis of the background of the right to equality, as well as the first legal writings of inequality between men and women, giving a way to the study of the “principle of equality”, to later analyze relevant aspects of gender equity in electoral political matters, both nationally and internationally.

Keywords: equality; discrimination; quota; parity; democracy; effective participation.

Artigo recebido em 14 de janeiro de 2015; aceito para publicação em 24 de maio de 2015.

Acerca de la autora

Profesora académica de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara, Jalisco.

Introducción

Para hablar de equidad de género, tenemos que comenzar abordando este último concepto desde el principio, desde su nacimiento, como el concepto que alude a la diferenciación sexual inscrita en la estructura física de los individuos, el cual se deriva de la biología. Sin embargo, actualmente género se relaciona con los diversos significados que cada sociedad le atribuye al vocablo, esto es, que puede referirse a otras disciplinas, como la sociología, psicología, antropología, ciencia política, historia o cualquier otra rama del conocimiento, lo que ha permitido descubrir las normas, representaciones, ideas y comportamientos que se han definido socialmente como “naturales” y que son atribuidas a las diferencias biológicas de los sexos.

El género es producto de una construcción cultural que incide desde la infancia de una diferenciación que asigna un “status sexual” de género, basándose en las distintas representaciones sobre las conductas, maneras e ideas apropiadas, que terminan por definir la masculinidad o la femineidad de cada individuo.

Tanto los hombres como las mujeres presentan un conjunto de características adquiridas mediante el aprendizaje, que los condicionan a desarrollar ciertas actitudes. Los diversos modos de sentir, pensar y comportarse de los sexos son atribuibles a las construcciones o condicionamientos sociales y familiares que de manera diferenciada se le asignan a los hombres y mujeres (Cazarin, 2011, 13).

Por lo que, se ha definido la equidad de género como un principio que, conscientes de la desigualdad existente entre mujeres y hombres, permite el acceso con justicia e igualdad de condiciones al uso, control, aprovechamiento y beneficio de los bienes, servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad, lo anterior con el fin de lograr la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

En la última reforma constitucional se dio un paso decisivo para eliminar la legendaria discriminación de la mujer que ha existido en el ámbito político-electoral, en especial, en la participación activa de la mujer en la vida política del país, su derecho a ser votada en cargos de elección popular, en igualdad de condiciones con los hombres, con una paridad de género al 50%.

En el presente trabajo no sólo se pretende llevar a cabo un estudio de esta relevante reforma constitucional en materia político-electoral, a través de la cual, entre otras cuestiones, se abordó la equidad de género, sino que también se llevará a cabo un estudio general de los antecedentes del derecho de igualdad, para posteriormente abordar de manera breve la historia escrita de la desigualdad entre el hombre y la mujer; dando paso al análisis del “Principio de Igualdad” tomado de Ferrajoli; asimismo se realizará un estudio del como nuestra Constitución Federal aborda en su artículo primero el derecho a no ser discriminado; sin dejar de lado el derecho internacional de los derechos humanos, dado que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han representado el marco del desarrollo de los derechos de igualdad entre el hombre y la mujer; entre otras cuestiones que a continuación se abordan.

El proceso de generalización, línea de evolución del derecho a la igualdad del sufragio

Hablar de desigualdad o diferencias en el ejercicio del derecho activo y pasivo al sufragio, no sólo ha sido un tema de géneros. En el presente punto abordaremos los antecedentes del reconocimiento de los derechos de igualdad, en los que se encuentra el derecho al sufragio, por lo que, antes de entrar al estudio de los antecedentes de la discriminación de la mujer en el ámbito político-electoral, analizaremos el desarrollo histórico de la evolución de dicho derecho, estudiando los contenidos y el sentido que tienen las aportaciones sucesivas, liberal, democrática y socialista, que permiten entender en su integridad a los derechos de igualdad, tomando como base el análisis realizado por el autor Peces-Barba (2004, 103-128).

Como antecedente general al derecho de igualdad al voto, la generalización consistirá en el progresivo, aunque no definitivo, ajuste entre las afirmaciones de que los derechos son naturales (que corresponden a todos los seres humanos), y una práctica restrictiva que ceñía su disfrute a una clase social (la burguesía).

La generalización supondrá la aceptación de la inicial categoría liberal de los derechos, como capaz de trascender su origen histórico, y los intereses que lo engendraron (el arranque inicial de los derechos que impulso una formula general y abstracta que correspondía a un goce, excluyente en la realidad, de extensas categorías de ciudadanos,

planteamiento al que correspondió la negación liberal), para convertirse en una instancia válida, con un tenor racional suficientemente generalizable para servir a la realización de la autonomía moral, máxima expresión de la dignidad humana. Esta línea enfrentara a quienes como Marx, y Lenin entre otros, pensaban que se trataba de una categoría esclava de la ideología burguesa, con el proceso de generalización y con los sectores liberales, democráticos y socialistas que la propugnaban. Siendo con probabilidad el proceso central que perfila la identificación de los derechos fundamentales, dado a sus orígenes, el impulso que tuvo y obteniendo como resultado la creación de nuevos derechos, que a continuación se aborda su análisis.

Los orígenes de la generalización

Las primeras formulaciones históricas de los derechos como derechos naturales partían de la igualdad natural de todos los seres humanos (por influencia del iusnaturalismo), y por consiguiente, de la consideración de todos como titulares; nos referimos al modelo americano y al modelo francés. En el inglés, la forma historicista y pragmática de los derechos fundamentales influirá en que el proceso de generalización parta también de los textos concretos. Empero, esta generalidad de los destinatarios titulares de los derechos no correspondía con la realidad, ni con el carácter indefinido de los contenidos, como en el caso de la propiedad, que es de imposible contenido igualitario. Por otra parte, derechos claves no se consideraban, y estaban excluidos del elenco de los recogidos en las Declaraciones. Es el caso del derecho de asociación, que incluso se prohíbe en Francia con la Ley Le Chapelier, de 14 de Junio de 1791. *Lo mismo ocurre con el derecho de sufragio, del que no todas las personas eran titulares*, y con las declaraciones de derechos naturales iguales para todos, limitado a algunas categorías de ciudadanos por razones económicas o culturales.

La razón que explica el proceso de generalización es el desajuste entre unas declaraciones de igualdad natural de los hombres en la titularidad de los derechos, y *una realidad que negaba el derecho de sufragio a una parte de la población*, así como el derecho de asociación política y sindical, y que contrario a ello exaltaba como primero de los derechos al de propiedad, que justificaba su existencia en su detentación por una minoría y que era de imposible extensión

a todos, por razones de escasez. En el seno de este movimiento, y desde una mentalidad de igualación efectiva en el ejercicio de los derechos, se debe también situar la aparición de los derechos económicos, sociales y culturales, como indispensables para el goce generalizado de los derechos civiles y políticos.

El impulso de la generalización

El punto de encuentro del liberalismo y del socialismo será la democracia. Para los liberales democráticos, el socialismo, como expresión del movimiento obrero, no es una realidad a destruir, sino un fenómeno positivo a integrar. Y para los socialistas democráticos, el estado de derecho, el sistema parlamentario representativo y los derechos fundamentales no son instituciones esencialmente burguesas, sino de origen histórico burgués, y son adecuadas para realizar desde ellas los ideales socialistas. Construyéndose de esta manera en el pensamiento liberal una nueva generación de derechos, sin que en esta existiera intereses de clases y desigualdad entre ellos.

Los resultados del proceso de generalización

Se refiere al nacimiento de nuevos derechos respecto del proceso de generalización, los cuales se pueden distinguir en tres dimensiones: a) Los derechos que hacen posible la participación política igualitaria; b) La configuración de una nueva generación de derechos fundamentales para asegurar la solidaridad y la igualdad; y c) La desfundamentación del derecho de propiedad.

Los derechos relativos a la participación son el derecho de asociación y el sufragio universal. De los cuales el primero tendrá una repercusión en el ámbito político y también en el sindical, y será el origen de los partidos, de los sindicatos, y de las asociaciones para otros fines, culturales, deportivos, etc. El sufragio universal permitirá la incidencia de esa participación en la formación de los órganos públicos encargados de expresar la voluntad estatal, a través del derecho, permitiendo superar la idea excluyente de que en la formación del interés general debían participar solamente los sectores económica y culturalmente independientes; también permitirá la función de integración en el Parlamento de todas las ideologías y sectores sociales que acepten las reglas de juego. Y como tal consecuencia, se

incorporaran al Parlamento representantes de los partidos obreros que defenderán sus intereses y que plantearan problemas ajenos a los que tradicionalmente interesaban a la burguesía, y esta dinámica, que llevará a la formación incluso de gobiernos socialistas, incidirá en el constitucionalismo con una actuación positiva de los poderes públicos y con una nueva función atribuida al derecho.

Se utilizará la igualdad como diferenciación, como método para alcanzar la igualdad como equiparación. Y finalmente, será un resultado importante del proceso de generalización la progresiva toma de conciencia de que la propiedad no puede ser una pretensión justificada, base ética de un derecho fundamental, dado que no se puede extender a todo el mundo, y eso es un privilegio pero, al carecer de la generalidad, no es un derecho igual de todos los seres humanos.

Antecedentes de la desigualdad entre el hombre y la mujer

La discriminación que ha existido en contra de la mujer, no sólo se ha reflejado en materia político-electoral; el hombre se ha encargado de diferenciarla y marginarla en diferentes ámbitos, como el familiar, económico, social, entre otros. En el presente capítulo entraremos a realizar un breve análisis de los antecedentes escritos que existen, a través de los cuales se asienta la desigualdad que ha existido entre el hombre y la mujer, tales como el Tratado de Conducta Moral y Costumbres de Francia del siglo XIV (*Le Ménagier de Paris*), el cual señalaba que

Cuando un hombre fuera reprendido en público por una mujer, tendrá derecho a golpearla con el puño y el pie y romperle la nariz para que así, desfigurada, no se deje ver, avergonzada de su faz. Y le estará bien merecido, por dirigirse al hombre con maldad y lenguaje osado.

Por su parte, la Constitución Nacional Inglesa del siglo XVIII, establecía expresamente que: “Todas las mujeres que sedujeran y llevaran al matrimonio a los súbditos de su majestad mediante el uso de perfumes, pinturas, dientes postizos, pelucas y relleno en caderas y pechos, incurrirían en delito de brujería y el casamiento quedaría automáticamente anulado”.

Por lo que ve a los antecedentes escritos del Estado mexicano, la igualdad de la mujer se encontraba reducida a ser la compañera del

hombre y encargada del hogar, tal y como lo podemos encontrar en el Código Civil Federal de 1928, el cual establecía en su artículo 163 que la mujer debía vivir al lado de su marido. En el artículo 168, se señalaba que estaría a cargo de la mujer la dirección y cuidado de los trabajos del hogar, y el artículo 169 señaló que la mujer podía desempeñar un empleo, ejercer una profesión, industria, oficio o comercio cuando ello no perjudique a la misión que le impone el artículo anterior.

La mujer casada guardaba una condición legal condicionada a la voluntad de su esposo. En el Código de Comercio mexicano reformado en 1954, su artículo 8° señalaba que la mujer casada, mayor de dieciocho años, que tuviera autorización expresa del marido, otorgada en escritura pública, podría ejercer el comercio. Y sin la autorización de su marido lo podría ejercer en los casos de separación, ausencia, interdicto o privación de derechos civiles del mismo.

La ley de amparo, por su parte (en su artículo 17 derogado en 1986), establecía que cuando el agraviado se encontrara imposibilitado para promover el amparo, podría hacerlo cualquier otra persona a su nombre, “aunque sea menor de edad o mujer casada”, estableciendo una marcada discriminación a la mujer casada, sujeta a la voluntad del marido, sin ser capaz de tomar decisiones. Con el estudio de dichos antecedentes, se puede advertir con facilidad la marcada desigualdad jurídica que ha existido entre el hombre y la mujer, quien quedaba sujeta al dominio y voluntad del hombre.

Actualmente en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la igualdad jurídica del hombre y la mujer cuando dispone que tanto el hombre como la mujer son iguales ante la ley, instituyendo de manera expresa la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; la igualdad entre sexos constituye un elemento fundamental de justicia, ya que con ella se evitan modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones sociales de la mujer en nuestro medio (Izquierdo, 2007, 68-70).

Por lo que ve al derecho al sufragio, el 17 de octubre de 1953 el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) reconoció el derecho de las mujeres. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo texto para el artículo 34 constitucional, en el que se establece que: “Son ciudadanos de la Republica los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido dieciocho años y tener un

modo honesto de vivir”, lo que significó la supresión de la adición al artículo 115, en la que el sufragio femenino se limitaba a las elecciones municipales (Cazarin, 2011, 19-20).

Principio de igualdad

Respecto al principio de igualdad, Ferrajoli (2010, 3) señala que es un principio complejo, que se ha estipulado para tutelar las diferencias y para oponerse a las desigualdades; hablar de conceptos como principio de igualdad, diferencias y desigualdades no solo son diferentes, sino que hasta opuestos. Por lo que refiere a las diferencias, existen diversas diferencias; en primer lugar la diferencia sexual, las diferencias de nacionalidad, de religión, de opiniones políticas o de otro tipo, que pueden consistir en la diversidad de nuestras identidades personales. Y por lo que se refiere a las desigualdades, contrario a las diferencias, consisten en la diversidad de condiciones económicas y materiales.

De lo que se puede advertir que tanto las diferencias como las desigualdades son hechos, mientras que el principio de igualdad es una norma que tiene el fin de proteger y valorizar las diferencias y de eliminar o cuando menos reducir las desigualdades; es decir, el principio de igualdad es un principio normativo que requiere la protección de las diferencias, tal como la diferencia de género. Precisamente porque somos diferentes por sexo, nacionalidad, idioma, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales, porque la identidad de cada persona es diferente de la identidad de cualquier otra.

En tanto se estima necesario establecer y se establece, para los fines de la convivencia pacífica y de la legitimación democrática del sistema político, el principio de igualdad de las diferencias, es decir, de cada identidad personal, sin que se pueda permitir discriminar ni de hecho ni mucho menos de derecho. Definiendo Ferrajoli el principio de igualdad como “el igual valor asociado a todas las diferencias de identidad que hacen de toda persona un individuo diferente de todos los demás y de todo individuo una persona como las demás”; por lo tanto, el principio de igualdad es una norma la cual pretende que se reduzcan las desigualdades, coincidiendo con el principio de dignidad de las personas y con el carácter universal de los derechos humanos. Entonces, las desigualdades deben eliminarse, porque constituyen un

obstáculo para el pleno desarrollo de la persona humana. La igualdad es, en suma, un principio complejo, que impone la tutela de las diferencias y la reducción de las desigualdades (Ferrajoli, 2010, 3).

Derecho a no ser discriminado que deriva del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El principio de igualdad consagrado en el último párrafo del artículo 1º constitucional, se concibe como “Principio de no Discriminación”; en tal sentido, se sostiene la idea de que no puede hacerse distinción entre las personas por criterios de raza, religión, sexo, origen social, etc., al señalar:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Los preceptos constitucionales que reconocen derechos de igualdad están encaminados a establecer bases elementales a fin de evitar la discriminación, impedir que las razones o pretextos que motivan que los hombres se discriminen unos a otros operen, neutralizando las causas de las disparidades. Su objetivo principal es evitar las desigualdades, dado que la discriminación niega el derecho a la igualdad por virtud de ella, por razones de sexo, raza, religión, edad u otras; se niega la posibilidad de ejercer un derecho a gozar de una libertad, cuando ellos son universales, encaminándose la norma a evitar ventajas o desventajas, reales o hipotéticas, basadas en alguna de las razones antes indicadas (Arteaga, 2009, 72-3).

El derecho internacional, marco del desarrollo de la igualdad de género

En el derecho internacional de los derechos humanos la igualdad de género y los derechos políticos de la mujer han sido temas fundamentales, que han orientado la celebración de diversos tratados internacionales, a partir de la carta de las Naciones Unidas; el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer se vio impedido por las concepciones tradicionales respecto de su papel en la vida privada,

como por la aparente neutralidad con que fue elaborada; las mujeres iniciaron su lucha por la obtención de igualdad mediante los derechos políticos, lo que se plasmó en las primeras convenciones sobre el derecho al voto de las mujeres (Serrano, 2009, 19).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer representó un paso importante hacia el pleno reconocimiento del derecho de la igualdad y la no discriminación en todos los ámbitos. El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. Esta Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus derechos. La labor de la Comisión ha coadyuvado a poner de manifiesto todas las esferas en que a la mujer se le niega la igualdad con el hombre; estos esfuerzos en pro de la mujer han convergido en varias declaraciones y convenciones, de las cuales la Convención en estudio es el documento fundamental y más amplio.

La Convención ocupa un importante lugar, ya que incorporó la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones; el espíritu de la Convención tiene su origen en los objetivos de las Naciones Unidas, entre lo que se encuentra reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla; en este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados partes garanticen el goce de esos derechos.

En su preámbulo la Convención reconoció explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”, y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana. Según el artículo 1º, por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo [...] en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”; asimismo este instrumento internacional en su artículo 3º obliga a los Estados partes que tomen

todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El tratado internacional en estudio, en general, distingue tres aspectos de la situación de la mujer: por una parte, el de los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer que se abordan pormenorizadamente, pero además, y a diferencia de otros tratados de derechos humanos, la Convención se ocupa de los que tienen que ver con la reproducción humana y con las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos. Desde la aprobación en 1952 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer no ha cesado el interés por los derechos fundamentales de la mujer en cuanto a su participación en la vida política, de ahí que disposiciones sobre este particular se hayan vuelto a incluir en el artículo 7º de la presente convención, que garantiza a la mujer el derecho al voto, a ocupar cargos públicos y a ejercer funciones públicas; también se estipula la igualdad de derechos de la mujer para garantizarle la oportunidad de representar a su país en el plano internacional (artículo 8º).

El tercer cometido general de la Convención es el de ampliar la interpretación del concepto de los derechos humanos mediante el reconocimiento formal del papel desempeñado por la cultura y la tradición en la limitación del ejercicio por la mujer de sus derechos fundamentales. La cultura y la tradición se manifiestan en estereotipos, hábitos y normas que originan las múltiples limitaciones jurídicas, políticas y económicas al adelanto de la mujer. En el preámbulo de la Convención se destaca “que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”. En consecuencia, los Estados parte (como lo señala el artículo 5º) están obligados a coadyuvar a la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para eliminar “los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”. En suma, la Convención proporciona un marco global para hacer frente a las diversas fuerzas que han creado y mantenido la discriminación basada en el sexo.

Cuotas de género

En los años setenta, durante el auge del feminismo, el término género comenzó a usarse de manera sistemática, pero no fue hasta los años ochenta que la denominada “perspectiva de género” se consolidó como una visión significativa en la academia y en el ámbito de las políticas públicas. Finalmente, el debate sobre el significado y los alcances del concepto cobró más importancia a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre del 1995 (Zapata, 2010, 237).

Como se señaló en la introducción del presente ensayo, el sexo y el género son conceptos distintos, el primero es biológico y el segundo social. La división cultural entre hombre y mujeres no se desprende de una “naturaleza”, sino de un hecho social y, por lo tanto, transformable. Definiendo Zapata al género “como la construcción cultural de la diferencia sexual” (Ibidem, 237).

Las cuotas de género se refieren a los porcentajes mínimos de candidaturas de uno y otro sexo con el objeto de garantizar un equilibrio en la representación popular; se trata de medidas compensatorias o afirmativas que se han presentado como necesarias ante las diversas barreras a la entrada al sistema político y la exclusión que históricamente han enfrentado las mujeres (De la Madrid, 2012, 34).

Las cuotas son el mecanismo de acción afirmativa más aplicado alrededor del mundo, y su objetivo es asegurar un nivel de participación mínimo para los grupos que, por uno u otro motivo, tienen dificultades insuperables para conseguirla. Su finalidad es asegurar a grupos sociales desfavorecidos al acceso a ciertos cargos o posiciones. En particular, las cuotas de género se han empleado para asegurar que una mayor cantidad de mujeres obtengan escaños en los parlamentos, mejorado así la proporcionalidad entre la población y sus representantes. Estas medidas especiales son de carácter temporal y duran solamente el tiempo necesario para que la balanza alcance el equilibrio deseado y los objetivos que se tenían en mente hayan sido cumplidos.

Es posible dividir los sistemas de cuota de género en tres tipos: las que aplican a la reserva de candidatos potenciales, las que aplican a las mujeres nominadas y las que aplican a las candidatas que resulten elegidas. La mayoría de los sistemas de cuotas alrededor del mundo, incluyendo al mexicano, pertenecen al segundo tipo.

Otra posible clasificación es la que las divide en constitucionales, legislativas o de partido: la primera categoría goza del marco legal más absoluto, ya que se encuentra representada en la Constitución. Nepal, Filipinas, Uganda, Tanzania y Francia son ejemplos de países que han optado por este tipo de cuotas (y ahora con la reforma México, como más adelante se señalará).

Por último, pero no menos importante, las cuotas pueden dividirse en obligatorias y recomendadas: las cuotas obligatorias son las que, de no cumplirse, provocan algún tipo de sanción para los partidos, mientras que las cuotas recomendadas son menos eficaces, dado que se parecen más a una declaración de principios que a una verdadera norma. Si se opta por establecer estas últimas, los partidos gozan de un amplísimo margen de discrecionalidad para incumplirlas (Zapata, 2010, 243).

SUP-JDC-12624/2011, una sentencia trascendental

En nuestro país, una sentencia que marcó un parte aguas en el desarrollo de la equidad de género en el ámbito político-electoral, sin duda, es la sentencia que emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, bajo número de expediente SUP-JDC-12624/2011; es la misma que se originó al impugnarse el acuerdo emitido por el entonces Instituto Federal Electoral, donde se establecían los requisitos para el registro de candidaturas por mayoría relativa y representación proporcional por los partidos políticos para el proceso electoral del 2012, debido a que no existía claridad ni certeza en la norma reglamentaria que regía los procedimientos de elección internos de los partidos políticos, respecto a las reglas de excepción de la cuota de género.

Se promovió por mujeres militantes de diversas instituciones políticas, a las cuales la Sala Superior les reconoció el interés jurídico, puntualizando que, al ser militantes de instituciones políticas y con la sola aprobación del acuerdo en el que se establecen las cuotas de género tendientes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y mujeres en los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa, contaban con el interés jurídico de impugnarlo, toda vez que las actoras pueden estar en la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de elección y ser afectadas en sus derechos político-electorales.

El entonces Instituto Federal Electoral, había determinado que la reserva de la ley respecto a que las cuotas de género podían incumplirse si había elecciones democráticas al interior de los partidos políticos para candidatos por el principio de mayoría relativa, a lo cual la Sala Superior, en lo relativo al cumplimiento de las cuotas de género que se establecían en el Código Electoral Federal, estableció lo que debía entenderse por “procedimiento democrático interno de los partidos”, señalando que

si se considera que la esencia del establecimiento de la cuota de género tiene como objetivo el alcanzar la igualdad real en lo político electoral entre los hombres y mujeres, siendo que, en ese sentido, el análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al derecho de la igualdad entre los géneros, no debe realizarse sobre la base de entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potencializar los derechos humanos y, al contrario sensu, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos. Este criterio lo retomó del principio pro homine, establecido en el artículo 1, párrafo 2 de la Constitución Federal, “el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia

Asimismo indicó que

los límites constitucionales a la igualdad entre los géneros, en el contexto del registro de candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, no deben ser interpretados de tal manera que se permita una limitación a tales derechos, por el contrario, es preciso constreñir a su más mínima dimensión, la limitación de que se trata, de tal manera que no se encuadren en la misma, más supuestos que los mínimos para no hacer nugatorio en la realidad ese tipo de derechos”.

Por otra parte, “por lo que toca a la cualidad ‘democrática’ de los procedimientos para la designación de candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa, se puede asumir que, en principio, está dada por los propios estatutos de los partidos políticos”.

Por lo que, la determinación de la autoridad administrativa no maximizaba ni potencializaba los derechos de las mujeres. Indicó que el Instituto Federal Electoral no fue exhaustivo, porque no analizó el contenido de los estatutos de todos los partidos políticos. Agrega que, de haberlo hecho, habría concluido que ninguno contiene una definición de “procesos internos de elección democrática” y que ante tal circunstancia, la responsable debió hacer una interpretación conforme del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, procurando la máxima expansión de los derechos de las mujeres, en lugar de hacer nugatorio lo establecido en el párrafo 1° del artículo aludido.

La Sala Superior señaló que, si la ley buscaba garantizar la equidad de género, no debía ser sólo una recomendación a los partidos políticos, sino una obligación que tenían que respetar. Asimismo, garantizó que la equidad se reflejara en el ejercicio del cargo, así que, todos los suplentes que integren el 40% de las fórmulas de candidatos del mismo género debían pertenecer al mismo género que sus propietarios. Por lo que para cumplir con el principio de equidad de género, debía aplicarse para todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual hayan sido elegidos, por mayoría relativa o por representación proporcional. Esta determinación sin duda ha servido como base a las reformas llevadas a cabo en el presente año (2014) en materia político-electoral.

En este sentido, el tribunal realizó una interpretación armónica conforme a la Constitución y los tratados internacionales, que prevén el derecho de todo ciudadano de tener acceso a cargos de elección popular, en condiciones generales de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género. Asimismo, atendiendo al bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos al advertir que la equidad de género y las condiciones de igualdad para el acceso a la representación política constituían principios democráticos que perseguían un fin constitucional, consistente en la composición democrática de los órganos del poder público, con una integración equitativa entre ambos géneros, por lo tanto, la equidad en el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular solo resultaba eficaz si se tomaban las medidas razonables y necesarias para propiciar que el género que se encuentra en minoría, integrara dichas candidaturas, y con ello se generaba la posibilidad real de acceder a la representación política (Bustillo, 2013, 32-7).

Las promoventes de dicho juicio manifiestan haber celebrado la sentencia 12624 y saludado los premios y reconocimientos otorgados al Tribunal, entre otros, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por la Women's Link Worldwide, organización que le entregó el Mallette de Bronce al reconocer su actitud democrática y no discriminatoria contra las mujeres (Moreno, 2013, 55).

Análisis de las cuotas de género en el desarrollo democrático mexicano

Tanto en el ámbito nacional como internacional, las cuotas de género surgieron como una medida para encontrar un equilibrio en la participación de mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones. En México el desarrollo de la incorporación de la vida democrática de la mujer encuentra antecedente en 1996, ya que se fijó un límite de 70% de legisladores de un mismo género y en 2007 se estableció que las candidaturas para integrar el poder legislativo debían de integrarse, cuando menos de un 40% por personas de un mismo sexo.

Como un avance significativo se tiene el proceso electoral 2011-2012, del cual se suscitaron controversias jurisdiccionales, resolviéndose en una de ellas por el Tribunal Electoral, que los partidos políticos y coaliciones, nombraran candidatos propietarios y suplentes de un mismo género para diputados y senadores (como ya se señaló en párrafos que anteceden). No sólo los partidos políticos debían cumplir con dicha resolución, y en aquel momento el entonces Instituto Nacional Electoral IFE emitió un acuerdo para cumplir con el mandato del Tribunal, teniéndose como resultado de estas medidas temporales que el porcentaje de mujeres que integraban el Congreso Federal alcanzó un 35.99%, lo que implicó que hubiera 185 mujeres diputadas y 42 senadoras, lo cual implicó 227 curules ocupadas por mujeres, representando un logro histórico.

El hecho de haber cumplido con las cuotas de género no sólo implicó un aumento con relación a la integración de las cámaras, sino un avance en la implementación de acciones a favor de la igualdad y la eliminación de discriminación.

A nivel local, aunque ha habido avances, el panorama es distinto: el porcentaje de mujeres diputadas pasó de 9,6 en 1991 a 23,6% en 2012, lo que implicó que 8 de las 32 legislaturas locales estuvieran integradas por mujeres en 30% o más.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la aplicación de la cuota de género, ha distinguido cuatro etapas, marcadas por diferentes reglas de aplicabilidad y proporción de la cuota de género que afectaban la efectividad de la medida. En la primera etapa (1993-2002), la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos y la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados oscilaba alrededor de 15%, sin que se estuviera logrando su finalidad. En la segunda etapa (2002-2007), la cuota fue obligatoria, el umbral de 30% permitió un pequeño incremento de participación femenina, esto es, alrededor del 23%. En la tercera etapa (2007-2011), con el incremento del porcentaje de la cuota obligatoria al 40%, se alcanzó la representación de las mujeres de 28%. Con el control judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la sentencia SUP-JDC-12624/2011, se marcó la cuarta etapa de la cuota, cuando ésta logró mayor efectividad, alcanzando el 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados y, por primera vez, superando el umbral mínimo necesario para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para conseguir influencia en la toma de decisiones, que los estudios ubican en el 30%.

La obligación de acatar la cuota de género obedecía a un mandato legal de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas.

La paridad de género en la reforma político-electoral de 2014

El pasado 31 de enero de 2014 fue promulgada, por el Presidente de la República, la reforma político electoral, la cual entre otras cuestiones prevé que los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, previo al estudio de esta reforma, a través de la cual se hace un reconocimiento expreso a la igualdad de géneros en la participación de las decisiones políticas del país, derecho pasivo al sufragio (en cuanto a las cuotas de género); es preciso realizar un breve análisis de lo que la igualdad jurídica se refiere. Al respecto, Ferrajoli (2010) resume la igualdad jurídica como igualdad en los derechos fundamentales, donde interviene el universalismo de tales derechos, tanto de libertad como sociales, entendiendo por universalismo no un consenso universal con relación a los derechos, sino el

hecho de que ellos, desde los derechos de libertad hasta los derechos sociales, contrariamente a los derechos patrimoniales, en los que se funda la desigualdad jurídica, corresponden igual y universalmente a todos. Decir que un derecho es fundamental es decir que todos los individuos son, en medida igual, titulares de él. Así, se deriva dos consecuencias: una relativa a las dimensiones de la igualdad jurídica, y la otra a la distinción entre diferencias, desigualdades y discriminaciones. En el paradigma lockeano, y después en el de las primeras constituciones liberales, la igualdad se amplía para llegar a ser la garantía de los derechos de libertad y de autonomía particular. La igualdad jurídica no será otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, y al contrario, las personas son diferentes de hecho pero no de derecho, por las desigualdades, estas últimas antijurídicas, que se producen mediante la violación del principio de igualdad, por las discriminaciones de sus diferencias. (2010, p. 14).

La igualdad puede resultar siendo un principio normativo, inefectiva en grados diversos, ya sea en su dimensión formal como en sus mínimos sustanciales, en virtud de las múltiples “discriminaciones” y “desigualdades” antijurídicas que la puedan violar por medio de lesiones de hecho de los derechos fundamentales. Se le llama discriminaciones a las violaciones del primer tipo, y seguir llamando desigualdades, agravadas naturalmente por su ilegitimidad, a las violaciones del segundo tipo, las unas y las otras generadas por la brecha, de que la política y la ciencia jurídica deben hacerse cargo, entre la normatividad y efectividad del principio de igualdad (Ferrajoli, 2010, 15).

Con la reforma constitucional en materia político-electoral efectuada en el año 2014, se da un paso determinante respecto a la igualdad jurídica de los géneros en materia político-electoral. El derecho de la participación de la mujer en la vida política del país se incorpora en el rango constitucional, imponiendo a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. El artículo 41 base I determina que

los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer

posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legislaturas federales y locales [...].

A raíz de dicha reforma, nacen diversas leyes reglamentarias de sus disposiciones, como la Ley General de los Partidos Políticos, misma que en sus artículos 3.3º, 4º y 5º establece que los partidos deben asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Para lo cual, cada partido puede determinar los criterios que garanticen la paridad en las candidaturas, tomando en cuenta la expectativa de ganar la elección.

Otra de las leyes que nació para regular las nuevas disposiciones constitucionales es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que en sus disposiciones establece fórmulas para garantizar el respeto a dicha paridad de género. Un ejemplo de ello es el artículo 232 en su punto tres, el cual señala que las listas de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán ser integradas por el 50% de candidatas mujeres y el 50% de hombres. Por su parte, el artículo 14 de dicha ley, en su punto cuatro, establece que las fórmulas de candidatos por mayoría relativa y por representación proporcional deben ser integradas por personas del mismo género.

Adicionalmente, la ya señalada Ley de Partidos, en su artículo 3.5, establece que ningún partido podrá postular a los candidatos de uno de los géneros exclusivamente en los distritos donde han obtenido la votación más baja.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la tesis IX/2014, sostuvo que la cuota de género, para que resulte efectiva, debe generar sus efectos no sólo al momento del registro de la lista de candidaturas, sino también al momento de la asignación de curules de representación proporcional. En desarrollo de esa línea argumentativa, la Sala Regional Monterrey en la sentencia SM-JRC-14/2014 sentencia SM-JRC-14/2014, además de atender el principio de subrepresentación, determinó ajustar la asignación de curules de representación

proporcional en el caso del Congreso del Estado de Coahuila, seleccionando dentro del orden de ubicación en la lista a la primera mujer, para garantizar paridad en la integración del Congreso del Estado; con ello, el Congreso se integró con 13 diputadas y 12 diputados.

En esa sentencia, la Sala Monterrey determinó que la postulación paritaria de candidatos para la integración del Congreso debe traducirse en un mecanismo que permita a las mujeres acceder de forma efectiva a los cargos públicos, incluso a pesar del orden que establezcan los partidos políticos en sus listas de representación proporcional, sin que esto signifique una violación a la autodeterminación de los partidos. Sostuvo también que con ello

no se priva de un derecho adquirido al candidato que ocupe el primer lugar de la lista, pues con independencia de la posición que tenga en el listado, su derecho a detentar un escaño estará limitado en la medida que su nombramiento como diputado impida que en la integración del Congreso del Estado, se respete el principio de igualdad y así como las acciones afirmativas en materia de equidad de género.

La paridad de género en las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado federal

Con la reforma político electoral, se reconoció el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes en ciertos cargos de elección popular; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su título séptimo, regula dicho derecho, designando fórmulas para la integración de la participación de los géneros. En primer lugar, es importante señalar que cada fórmula deberá integrarse por personas del mismo género, como lo establece el artículo 14.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que, para la elección de senadores, cada fórmula deberá ser de género distinto (artículo 364.1). Eso significa que la fórmula que se registre para los candidatos a diputados debe quedar integrada por dos mujeres o dos hombres (propietario y suplente). En caso de la elección de senadores, en la que es necesario registrar una lista de dos fórmulas, una debe quedar integrada por dos mujeres y la otra por dos hombres, sin importar el orden, con lo que, ahora legalmente, se evitan prácticas del pasado a través de las cuales mañosamente

se nombraba un suplente de otro sexo, para que al final el titular renunciara y en automático el suplente subía al cargo, dándose una franca violación a la cuota de género que se tenía que cumplir por parte de los partidos políticos.

El esquema adoptado no limita el número de candidaturas independientes que pueden registrarse a cada cargo de elección popular, pero condiciona el obtener el registro al cumplimiento de una serie de requisitos y establece un proceso de registro.

Con la finalidad de ilustrar las reformas legales efectuadas en 2014 en materia de paridad de género, a continuación se presenta un cuadro comparativo del cómo se encontraba reglamentado las cuotas de género en el derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y cómo se encuentran actualmente reglamentadas en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cuadro I – Cuotas de género en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

LGIFE	COFIPE
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014).	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (derogada, con la entrada en vigor de la LGIFE).
<p>Artículo 14</p> <p>4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para Senadores y Diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrar los por personas del mismo género.</p> <p>5. En el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.</p>	<p>Artículo 14</p> <p>4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas de candidatos.</p>
[continúa en la página siguiente]	

LGIPE	COFIPE
<p>Artículo 232</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptaran dichos registros.</p>	<p>Artículo 232</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación popular.</p>
Libro Séptimo de las Candidaturas Independientes	
<p>Artículo 364</p> <p>I. Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán de estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.</p>	

Fuente: México (2014) y México (2008).

Conclusiones

Con la reforma político-electoral efectuada en 2014, se da un paso determinante respecto a la igualdad jurídica de los géneros en materia político-electoral, ya que se incorpora a nivel de rango constitucional la obligación a los partidos políticos de garantizar la paridad de género, esto es, integrar las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. Con la reforma del artículo 41 de la Constitución Federal, las nuevas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el ejercicio interpretativo realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se está construyendo un nuevo camino, donde ya se puede hablar de igualdad jurídica del hombre y la mujer en los derechos humanos

del ámbito político-electoral, camino que debe respetarse por los actores que intervienen en el marco político mexicano, ya que sólo con el respeto al nuevo derecho electoral se lograra una verdadera equidad de género.

Referencias

- ARTEAGA, N. E. (2009). *Garantías individuales*. México: Oxford.
- BARRELES, A. P. B.; GÓMORA, J. S. (2013). Participación política de la mujer en México: acciones afirmativas y partidos políticos. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, n. 12, jul/dic.
- BUSTILLO, R. M. (2013). *Líneas jurisprudenciales – el control de convencionalidad: la idea del bloque constitucional y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 32-37.
- CAZARIN, A. M. (2011). *Democracia género y justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN. (2010). Panamá. *Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- DE LA MADRID, R. R. (2012). *Reporte sobre la discriminación en México*. Derechos Políticos, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Disponible en: [www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_D-derechospolíticos_INACCSS.pdf]. Visitado el 9 de diciembre de 2014.
- FERRAJOLI, L. (2010). El principio de igualdad y la diferencia de género. In: CRUZ, J. A. P.; VÁZQUEZ, R. (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*. México: Fontamara y Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- IZQUIERDO, M. E. M. (2007). *Garantías individuales*. México: Oxford.
- MÉXICO. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO. (1928). *Código Civil Federal: 1928*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccf/CCF_orig_26may28_ima.pdf]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO. (1936). *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [<http://>

- www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDLeyesyReg05/pdf/L-9.pdf. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO.** (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Disponible en: [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO.** (2011). *Sentencia SUP-JDC-12624/2011*. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO.** (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO.** (2014). *Ley General de Partidos Políticos*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_100914.pdf]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MÉXICO.** (2014). *Sentencia SM-JRC-14/2014*. Disponible en: [<http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SM-JRC-0014-2014.pdf>]. Visitado el 24 de julio de 2015.
- MORENO, M.** de los A. U. (2013). Igualdad de género en la política. In: ALCOCER, J. V. (ed.). *Cuota de género, una sentencia histórica*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y Nuevo Horizonte.
- PECES-BARBA, G.** (2004). *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- SERRANO, S.** (2009). Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional y los Derechos Humanos. In: *Equidad de género y derecho electoral mexicano*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ZAPATA, M. I.** (2010). Las cuotas de género en México: alcances y retos. In: CRUZ, P. J. A.; VÁZQUEZ, R. (coords.). *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*. México: Fontamara y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El financiamiento político en la región americana. Hacia un sistema que preserve la equidad y la transparencia electoral

Ricardo González Dorfman

“Para evitar que las decisiones de las autoridades respondan a intereses espurios y prevenir la corrupción es necesario contar con una buena regulación y un sistema de control eficiente.

Para que el financiamiento de la política no sea una puerta abierta a la compra de influencia, o incluso a la compra de cargos y funciones, es necesario terminar con la impunidad de los que violan la ley y con la indiferencia de la sociedad frente a los abusos” (Ferreira Rubio, 2012).

Resumen

El presente artículo conceptualiza el sentido fundamental y la función que tienen los partidos políticos y bucea las razones de su financiamiento, centralmente el de las campañas electorales. Desarrolla los objetivos y elementos constitutivos existentes (expresa o implícitamente) en todo sistema de financiamiento electoral, en su horizonte de preservar la integridad, transparencia y equidad electoral. Se relevan los distintos motivos que fundamentan tanto el financiamiento público como el privado, destacando los riesgos de cooptación de la representación institucional por intereses particulares e ilegales con motivo de tal transferencia de fondos. En la segunda parte se describen las características de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, profundizando el análisis de las herramientas necesarias para que el control público sea eficaz. La hipótesis de trabajo sostiene que la única manera de garantizar que sean cumplidas las normas, que preservan la integridad, transparencia y equidad electoral, es a través de la aplicación de los mecanismos de control

Acerca del autor

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III y magister en Auditoría Gubernamental por la Universidad de San Martín. Director de Proyecto - Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Es el autor de: *Mecanismos de fiscalización del financiamiento electoral*, 2015; y *Los procedimientos de control del financiamiento de las campañas electorales a cargo de las entidades fiscalizadoras superiores. El caso de la AGCBA*, 2014. Dirección: Primera Junta 975. Haedo, Pcia. de Bs As - Argentina (cp 1706). Correo electrónico: richardgondorf@hotmail.com

descriptos y complementariamente la viabilización de un sistema de penalidades equilibrado y efectivo.

Palabras clave: partido político; sistema de partidos; campañas electorales; financiamiento electoral; control del financiamiento de campaña.

Abstract

This article conceptualizes the essential meaning and functions of political parties and dive the reasons for its financing, centrally the election campaign. It develops existing objectives and constituent elements (express or implied) in any system of campaign financing, its skyline to preserve the integrity, transparency and electoral fairness. Different motives underlying both the public and private financing, highlighting the risks of the take over of the institutional representation by private and illegal purposes of such transfer of funds. On the second part, it describes the characteristics of the mechanisms of transparency, accountability and oversight, deepening the analysis necessary for effective public control tools. The working hypothesis argues that the only way to ensure that the actors be complied with the rules that preserve the integrity, transparency and electoral equity, is through the application of control mechanisms, in addition the viability of a balanced and effective system of penalties.

Keywords: political party; party system; election campaigns; campaign finance; control of campaign financing.

Artigo recebido em 30 de dezembro de 2014; aceito para publicação em 17 de março de 2015.

Partidos políticos y representación

“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, dice la Carta Magna argentina en su artículo 22°, sintetizando cabalmente la opción fundacional por un sistema de gobierno democrático indirecto. El representante institucional deberá ser entonces, por definición conceptual, el mediador entre el pueblo y la acción gubernativa.

Hay que admitir que esta característica asumida de “representación” fue modificándose a través del tiempo, al punto tal que, en la actualidad, tanto en Argentina como en la mayoría de los países de Occidente, sus sociedades cuestionan que esa “representación” haya dejado de ser un mecanismo de expresión o de defensa de distintos sectores de la sociedad, para convertirse en una “casta” o “clase” con intereses propios, que busca la legitimidad coyuntural en pos del

poder. Y este proceso de recelo generalizado tiene como destinatario a la política en general y al partido político en particular, que es el vector central de la representación en las democracias modernas.

Aunque se da la paradoja que, si bien existan serios cuestionamientos sobre la eficacia del sistema democrático representativo en el logro del desarrollo integral de los pueblos, simultáneamente, se ha consolidado una cultura política que acepta los principios básicos sobre los que se asienta este tipo de sistema, de manera tal que el régimen político representativo partidocrático sea reconocido como “*the only game in town*”.

Al respecto la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoce que nunca tantos países de la región vivieron, a la misma vez, tanto tiempo sin interrupciones autoritarias (OEA, 2013, 30). Sin embargo, ese organismo advierte que vigencia no es necesariamente sinónimo de fortaleza, por lo cual, la legitimidad de la democracia debe ser una construcción permanente a proteger. Nada lastima más a esa legitimidad que la percepción de las sociedades de la cantidad de deudas incumplidas por el mismo sistema en materia de desarrollo humano y el alto grado de inequidad social y económica dentro del continente. Este estado de situación incuba la apatía y anomia social; impulsa un peligroso descreimiento hacia los pilares del sistema representativo democrático, y, entre ellos, especialmente hacia los partidos políticos.

No se pretende aquí hacer ni una apología ni una defenestración a los partidos políticos, sino subrayar su importancia como único vehículo institucional de la sociedad para acceder al poder. Destacando estos dos aspectos (relevancia y deslegitimidad) es que se entiende relevante poner la lupa en un aspecto fundamental de este vehículo: *su financiamiento*.

Atendiendo estos aspectos Prats I Catalá (2005) planteó que el camino a transitar en pos de superar este estado de situación crítico *no debería sustituirse a los partidos, sino determinar las estrategias adecuadas para que ellos desempeñen lo que él llamó de buena política*. En este sentido, enuncia diversas cualidades que debe tener el sistema partidario de un país a fin de producir ese tipo de buena política, capaz de fortalecer la unidad en la diversidad y de producir desarrollo humano. En el presente artículo, se pretende puntualizar sólo una de esas cualidades enunciadas para llegar a una buena

política, a saber: el principio de *financiación transparente, limitada y con rendición de cuentas*.

Se suele decir recurrentemente que, aunque la democracia no tenga precio, su funcionamiento sí tiene mucho costo económico. En ese marco, el proceso de acceso a la representación institucional y el desenvolvimiento posterior en esas funciones accedidas a través del apoyo ciudadano, merece situar al financiamiento de la actividad política como un eje del debate académico, político y público en general.

Es conveniente, entonces, precisar conceptualmente la idea de *financiamiento de la política* ya que se puede definir en sentido amplio y en sentido restringido, pero para la incumbencia de este artículo se utilizará la definición restringida, por lo cual, *al hablar de financiamiento político se estará haciendo referencia a los recursos –fundamentalmente de traducción económica– invertidos en el desarrollo de las campañas electorales de los partidos políticos*. Recurrir a fuentes monetarias es de naturaleza normal en competencia democrática y también, tal como lo expresan Casas y Zovatto (2010), aunque de por sí no se trata de una patología, es innegable que el dinero puede introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Estos dos reconocidos autores usan una metáfora sumamente descriptiva al ubicarlo conceptualmente “*entre la leche materna y el veneno*”.

Rápidamente, se pueden enunciar algunas de las muchas razones que explican contextualmente ese carácter dual de elemento indispensable y, simultáneamente, de potencial peligro letal, que tiene el financiamiento político:

- a) La extensión geográfica y perdurabilidad de las instituciones y prácticas democráticas;
- b) La relevancia del financiamiento privado, que es capaz de suplementar la participación y promover la competencia. Ante la verificación generalizada que el número de militancia activa disminuye cada vez más, el apoyo político individual y “ser parte de” pueden manifestarse alternativamente desde el aporte económico. Inclusive apoyos puntuales pueden facilitar la entrada en el juego competitivo a nuevas candidaturas. En Estados Unidos, en el año 2012 para la campaña de Barack Obama, las contribuciones de los pequeños donantes representaron el 28% de los aportes individuales totales, sumando 218 millones de dólares (Issacharoff, 2014);

- c) A medida que las elecciones se desarrollan paulatinamente, cada vez de manera más inclusivas, competitivas y limpias, se debe invertir mayor cantidad de recursos a fin de garantizar estándares adecuados de administración electoral realmente democrática, garantizando así sistemas competitivos y multipartidistas;
- d) La polución de consultoras y el uso intensivo de herramientas publicitarias multimediáticas como epicentro de las estrategias electorales demandan muchísimos insumos económicos;
- e) Todas las situaciones anteriores generan la necesidad de recaudar progresivamente más fondos, motivando instancias de encuentro entre quienes compulsan electoralmente y los posibles financistas. Instancias que, según sean los entornos de cultura política y de las corporaciones económicas, abren un posible abanico de riesgos de vulnerar los principios democráticos, de equidad y competitividad, como:
- quienes requieren fondos necesarios para lograr visibilidad y posicionamiento masivo (cual producto de consumo general) fundamentalmente a través de una fuerte presencia mediática;
 - Incluso, también reiteradamente, suceden oportunidades en las que existen actividades extorsivas (promoviendo o no acciones administrativas o leyes) desde una posición de poder hacia quienes se niegan a aportar;
 - quienes buscan, a través de sus aportes, tener una posterior posibilidad de promover sus intereses particulares en la agenda de gobierno, de modo tal que se intercambien fondos por cargos relevantes, favores especiales, influencias, compromisos, relaciones fluidas a los espacios de determinación política. Esta situación reviste una importancia crítica para la democracia, ya que el poder político va abandonando su función de estructurar a la sociedad alternativamente al poder económico para reducirse a reproducirlo;
- f) En la historia de varios países, ha tomado estado público que, de esta manera, se conformaron caminos para que importantes recursos, producto de negocios del crimen organizado (tóxicos, armas, juego, prostitución etc.), se “blanquearan” como fondos de campaña a cambio de protección directa o indirecta;
- g) La llamada “captura del Estado” significa no sólo lograr beneficios o privilegios puntuales, sino incidir en la orientación general de reglas para la comunidad. El financiamiento espurio

- de la política puede dar lugar a ello. El problema, además, es que así se profundiza la percepción social del quiebre del sentido de representación entre mandatario político y comunidad mandante, a favor de intereses de poder. Esta situación contradice los pilares ontológicos de la democracia y colabora con el creciente escepticismo por la política y descreimiento en los asuntos de interés público, incluyendo las propias elecciones;
- h) La captura del Estado puede acarrear también prácticas de conservación del *status quo*, reproduciendo el sistema socio-político en sí mismo, haciendo abuso de recursos del Estado con fines políticos particulares o de sector, e incluyendo el uso y direccionamiento clientelar del tiempo y de los recursos de bienes y servicios públicos. Teniendo en cuenta que América es el continente con mayor desigualdad social y económica, existe una tendencia a la utilización de dinero con fines prohibidos, tales como clientelismo político que se manifiesta, por ejemplo, en la “compra de votos”;
 - i) Con respecto a la posibilidad o no de competir, la posesión o no de cuantiosos recursos económicos puede significar, para ciertos grupos, barreras de entrada al proceso electoral. En ese sentido, una distribución de recursos groseramente inequitativa puede dejar afuera importantes sectores y afectar la legitimidad de los comicios.

Ya sea por los montos y/o por sus fuentes implicadas, lo enunciado deja a las claras la relevancia de los insumos económicos de las campañas políticas, y como se dijo en párrafos anteriores, está consagrado legalmente que sólo a través de los partidos políticos se accede al poder público durante el proceso electoral.

Es lógico, entonces, que se deba regular en el origen y destino de los fondos utilizados en dicho período. A dicha normatización, que regla las fuentes de dinero, los gastos posibles, la transparencia y la rendición de cuentas, se le llama Sistema de Financiamiento Político (SFP).

El Sistema de Financiamiento Político (SFP)

Sánchez Muñoz (2014, 4) propone extender el alcance del concepto de *libertad del sufragio* más allá de la órbita subjetiva del

elector (libre de coacciones o presiones), para alcanzar al concepto de libertad objetiva de la elección, es decir, los ciudadanos pueden elegir entre auténticas alternativas, en el marco de un proceso previo verdaderamente informativo, libre de vicios por el abuso de influencia ejercido por parte de algunos de los contendientes; a decir de este autor español “libertad en sentido objetivo viene a equivaler así a la maximización de la competitividad del proceso electoral”.

Y precisamente un SFP se considera que es equitativo cuando regula los recursos de las campañas a fin de garantizar la igualdad de condiciones para elegir y ser elegido. Dicha regulación implica la restricción de aquellos recursos que perjudican o pueden perjudicar la igualdad de condiciones, así como la estimulación de los recursos que las favorecen.

Legislaciones de diversos países han previsto diversos mecanismos a fin de evitar o reducir influencias abusivas de algunos de los contendientes (por uso excesivo de dinero y publicidad, por uso de recursos ilegales o uso indebido de bienes públicos), a tal fin es que se han establecido distintos tipos de límites: a los ingresos de los partidos, a los tiempos de campaña, a los gastos electorales (topes máximos de gastos, límites a determinados tipos de gastos). Esos abusos que en definitiva distorsionan el derecho para que los electores puedan escoger en libertad entre diversas opciones políticas son considerados *factores inválidos*. Entonces un Sistema de Financiamiento, previendo ventajas eventuales que pueden llegar a tener ciertos candidatos, debe discriminar cuáles impactan de manera legítima en la competición y cuáles han de ser consideradas como abusivas. Por lo cual, los factores inválidos deberán ser minimizados, a través de normas limitativas o prohibitivas, son los casos de restricción del financiamiento privado y prohibición del desvío electoral de recursos públicos.

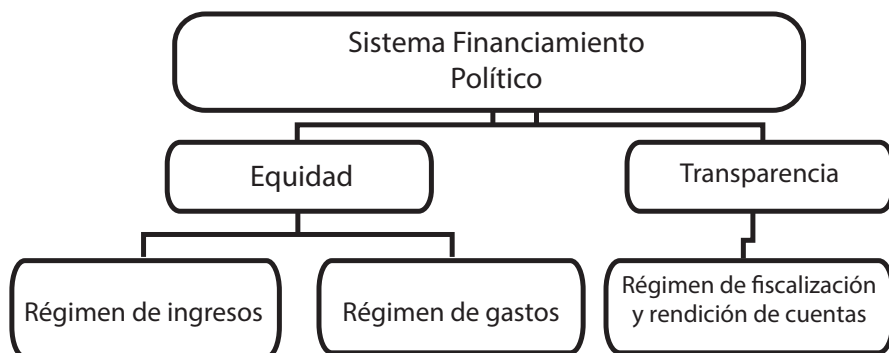
Paralelamente, en muchos países, a través de diversas estrategias de financiamiento público, se pretenden maximizar lo que entienden como *factores válidos*, en pos de favorecer la multiplicidad de ofertas electorales y su correspondiente actividad proselitista.

Tomando en cuenta esta suerte de tarea de articulación balanceada de factores válidos e inválidos que nos plantea Sánchez Muñoz (2010), se podría conceptualizar que el *Sistema de Financiamiento Político se estructura alrededor de la defensa de los principios de equidad en la competencia y de transparencia e integridad electoral*.

Para lo cual pretende regular el flujo de fondos a fin de que se minimice la influencia de los factores inválidos y se maximice la de los válidos.

El modo de verificar que efectivamente existe en una jurisdicción esa voluntad concreta de proteger y estimular la equidad, transparencia e integridad en la competencia electoral es observando la normativa y efectiva estructuración institucional existente en lo referente a la rendición de cuentas de los sujetos políticos y cómo se ejerce el control gubernamental por parte de las instituciones estatales. Normativa que debe incluir un régimen sancionatorio para quienes infringen o incumplen ese marco jurídico específico del financiamiento.

Existe una idea pacífica sobre cuáles son los componentes alrededor que se instituye implícita o expresamente un SFP y cuáles son las subcategorías que lo componen (Navarro y Casas, 2005), a saber:



Se advierte de la lectura de titulares de periódicos que en muchos de los países de América se ha considerado el alto nivel de riesgo para la democracia que produce la inexistencia de regulación adecuada de estas categorías, por lo cual se ha pretendido avanzar en la cuestión normativa, aunque pareciera que sus resultados no han sido enteramente fructíferos aún. Habrá que tener presente que, como puntualizan certeramente los expertos en la materia, “todo esfuerzo regulatorio tiende a incrementar las expectativas de que las nuevas normas sean capaces al menos de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos

intentos de regulación” (Casas y Zovatto, 2010). Por lo cual el diseño de esa normativización del financiamiento político debe atender las posibilidades concretas de acción y brindar un marco eficiente y actualizado; caso contrario, una regulación ineficiente puede ser tan negativa como su ausencia completa.

Preservando la equidad. Regulando el financiamiento público de la política

Ha dicho Navarro Fierro (2005) que, probablemente, sea la República Oriental del Uruguay quien comenzó a otorgar financiamiento público directo a través de una legislación de 1925, subvencionando estatalmente a los partidos para sufragar gastos de impresión de las papeletas electorales.

Este mismo autor califica al régimen de financiamiento político con fondos públicos como regulación con carácter positivo, en la pretensión de propender a través de esta modalidad una influencia favorable para la competitividad y transparencia del sistema político electoral y señala que “a Puerto Rico le corresponde el mérito de haber sido el primer país en adoptar, en 1957, un sistema de financiamiento público directo para los partidos que pronto tendría eco en el universo de las democracias desarrolladas, pero que se extendería de manera muy gradual en el resto de América Latina” (Navarro Fierro, 2005, 15).

En la actualidad, 16 de los 18 países latinoamericanos consagran normativamente regulaciones que establecen distintos mecanismos de entrega de recursos del Estado para el financiamiento de campañas electorales (a excepción de Venezuela y Bolivia¹). Esta enorme mayoría explica que los recursos públicos sean considerados en tanto realización del interés público y apartándose de los intereses privados, con pretensión de imparcialidad, y explica también los variados mecanismos de transferencia de recursos estatales para financiamiento de campañas políticas.

Se suele polemizar a favor y en contra de esta modalidad de financiamiento de la actividad política (Gruenberg, 2007), como sucede con toda cuestión relacionada con las finanzas públicas donde

1. Aunque en el caso de Bolivia sí tiene financiamiento público indirecto.

existen mecanismos cuyo norte es la equidad en las condiciones de competencia, corrigiendo las distorsiones originadas en el financiamiento privado.

Los argumentos de sus detractores aseguran que el Financiamiento Público:

- a) no redujo sino que incrementó los montos económicos totales usados en las contiendas electorales;
- b) no sustituyó el financiamiento privado en términos absolutos ni redujo considerablemente la dependencia a grandes donantes;
- c) sin dejar de depender de los grandes donantes, ahora se agrega la dependencia del Estado;
- d) relaja y debilita la relación de los partidos con sus miembros;
- e) en vista que es diseñado y aplicado por quienes detentan posiciones de poder institucional, ese sistema no suele ser verdaderamente equitativo, creando barreras de entrada a nuevas candidaturas o expresiones;
- f) fomenta el “aventurerismo” político.

Por el contrario, los argumentos de los defensores de este sistema aseguran que el Financiamiento Público:

- a) permite a las candidaturas tener un mínimo de seguridad y previsibilidad de recursos que permiten planificar una estrategia y actividades de campaña adecuadas;
- b) libera y protege a las candidaturas de la posible incidencia de grandes donantes o donantes de fondos ilegales;
- c) evita que quienes tienen enormes recursos económicos dominen desproporcionadamente la competencia electoral, en detrimento de otras postulaciones que no cuentan ni de cerca con recursos para hacerse conocer;
- d) adecuadamente implementado, resguarda la equidad en la visibilización política y la comunicación proselitista.

Lo cierto es que el Financiamiento Político Público es el mecanismo regulatorio “positivo” más diseminado y antiguo, verificándose su aplicación centralmente de dos maneras: el Financiamiento Público Directo y el Financiamiento Público Indirecto. En el primer caso, la

instancia estatal correspondiente hace entrega de dinero a fin de que los partidos políticos puedan cubrir determinados gastos electorales. Dichas entregas pueden tener un cargo específico a invertir (como el caso de cubrir los gastos de impresión de boletas electorales), o pueden sufragar cualquier actividad electoral. En el segundo caso, el financiamiento público indirecto es otorgado en especie; tal como apoyo para la difusión (correo), beneficios tributarios, subvenciones a grupos parlamentarios (se usa en Europa), uso gratuito de inmuebles e infraestructura pública (cartelera), y lo que es más oneroso: tiempo y espacio gratuitos en los medios de comunicación.

Ahora, al momento de evaluar las categorías de cada Financiamiento Público Político y sus características hay determinadas variables que deberían ser consideradas, ya que condicionan el cumplimiento real de los objetivos de equidad, en ambas modalidades de financiamiento público:

- a) El mecanismo a través del cual se determina el monto a recibir por cada fuerza política, que debe ser objetivo, no discrecional y de suficiencia económica;
- b) Criterio de distribución de los fondos entre los contendientes, es decir, si tendrá en cuenta la sola aptitud legal para entrar en la contienda (igualdad absoluta) y/o la cantidad de votos o escaños obtenidos por cada fuerza política en una elección anterior (igualdad proporcional). Si se usa sólo el primer criterio, se estimulará a la atomización de contendientes, y si se opta por utilizar sólo el segundo, se estimula la permanencia en el tiempo de una situación política quizás coyuntural, restando posibilidad de nuevos escenarios, por lo cual, se recomienda utilizar una combinación de ambos criterios;
- c) Oportunidad en que se hace entrega del financiamiento, ya que los montos pueden entregarse durante la campaña o *a posteriori*, como reembolso de lo gastado. La modalidad influye en la equidad en la competencia, ya que contar o no con los medios económicos suficientes al comienzo de la campaña determinará si se podrá o no contratar los diversos servicios de propaganda y publicidad electoral;
- d) Orientación del destino de los recursos públicos, de tal manera que se pueda favorecer la equidad de determinados grupos o sectores considerados cultural, social o económicamente más

desfavorecidos, hacia adentro de cada agrupamiento político (como dar un % adicional de fondos públicos al partido cuanto más mujeres candidateen);

- e) Un aspecto muy relevante a tener en cuenta es el nivel de eficacia de las instancias de gestión pública para cumplir que las fuerzas políticas accedan en tiempo y forma al financiamiento público, en cualquiera de sus formas.

Los recursos estatales están vinculados al interés público y no a los intereses privados, por lo que en principio serían imparciales. Y esto es así porque cuando se cumplen cabalmente reglas de juego claras y objetivas en la entrega de tales recursos, éstos tienen una fuerte posibilidad niveladora de las condiciones de la competencia política. Si se complementan con restricciones adecuadas al financiamiento privado y se cumplen los límites a los gastos de campaña, el SFP generaría las condiciones necesarias para reducir las asimetrías en la pugna del acceso al poder.

El problema usual es cuando se verifica que los recursos del Estado son utilizados con fines político-electorales particulares, desequilibrando así el sistema de financiamiento, debido a que los recursos públicos pierden así imparcialidad y acentúan la inequidad en la competencia. Cuando quienes detentan el poder hacen uso de su posición privilegiada y logran una ventaja determinante, se destiñen los objetivos y el marco regulador mismo de financiamiento político. Ante estos riesgos, algunas legislaciones de la región ya contemplan prohibiciones expresas que limitan el uso de recursos del Estado y la participación de funcionarios en campaña electoral, aunque “la delgada línea que divide los actos de campaña de las actividades propias de la gestión de los funcionarios del Estado hace muy compleja su regulación en la práctica. Uno de los ejemplos más claros de esta situación es el uso de programas sociales y subsidios en época electoral” (OEA; IDEA e IFE, 2013).

Es en idéntico sentido que, en tiempos cercanos a la elección, la publicidad de la inauguración de obras o lanzamiento de programas se convierte de hecho en una especie particular de ventaja indebida de unos competidores sobre otros. Por ello aunque se exprese que el objetivo de esos eventos no es proselitista, la prohibición de publicidad sobre ese tipo de asunto estatal durante la campaña

electoral puede ser una traba al aprovechamiento propagandístico de “logros” oficiales.

Por ello a simple modo enunciativo, se podría nombrar como modalidades comunes de uso arbitrario de los recursos públicos: a) el uso de programas sociales con fines electorales; b) las donaciones ilegales a partidos por parte de órganos oficiales; c) la utilización de recursos humanos e infraestructura pública en las campañas de los candidatos oficialistas; d) el ejercicio abusivo del poder de contratar servicios de empresas; e) los gastos en transporte, materiales propagandísticos y medios de comunicación estatales; y f) la compra de votos y el clientelismo político.

Casi en momentos de terminar la confección de este artículo, el Gobierno federal mexicano y el Órgano Nacional Electoral (INE) celebraron un acuerdo a fin de “proteger los recursos públicos de los programas sociales del Gobierno de la República y evitar que sean utilizados con fines políticos o electorales”. Es interesante un análisis de esta iniciativa que menciona una consulta a un grupo de expertos locales de cada estado, quienes evaluaron como la más extendida práctica de defraudación electoral en las elecciones de gobernador en ese país (periodo 2001-2012). Una de las menciones mayores fue el uso de recursos públicos en beneficio del candidato oficial (Nicolás Loza, 2015).

Acerca del financiamiento privado

Desde los lejanos tiempos en que el sistema democrático representativo consagró a los partidos políticos, el tema de su sostenimiento y del financiamiento de las campañas electorales tuvo eje en los aportes de los sectores privados; sean éstos afiliados o simpatizantes, sectores pudientes, empresarios, obreros, movimientos sindicales y/o políticos locales o inclusive internacionales. De este modo las campañas electorales suelen contar con la contribución de personas naturales y jurídicas, a fin de apoyar a la opción política de su preferencia. Ante la retracción de la militancia activa, la fórmula “muchos aportantes de poco dinero” de algún modo revincula a las agrupaciones políticas con los ciudadanos.

El problema es que, generalmente, no ocurre así, y en sociedades desiguales estos aportes son efectuados por pocas personas y grandes montos, trasladándose así las asimetrías estructurales a la

competencia electoral. Esta situación agravada a veces por el origen de estos aportes conspira, de hecho, contra la máxima de “una persona, un voto”, por lo se hace necesario restringir los tipos de usos, fuentes y montos de las contribuciones a fin de preservar básicas condiciones de competencia equitativa.

España muestra un ejemplo claro de las desastrosas consecuencias por no limitar determinadas formas de financiamiento privado. El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), en su informe de lucha contra la corrupción de febrero de 2014 expresa que en aquel país europeo “durante los años de prosperidad económica, los partidos políticos recurrieron ampliamente a préstamos bancarios para sufragar sus gastos. El Tribunal de Cuentas señalaba en 2012 que la deuda total de los partidos políticos (de ámbito nacional y autonómico) con entidades financieras ascendía a 227 millones de euros en 2007”. Es más, en sus informes de 2011 y 2013 el GRECO también manifestó la necesidad que se garantice que las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos (que no están obligadas a informar sobre sus gastos) no se utilicen como vía paralela para financiar actividades corrientes y de campaña electoral.

Otro ejemplo observable es el caso estadounidense. En su informe *Política, dinero y poder: una dilema para las democracias*, la OEA (2011) anuncia que la dinámica del financiamiento de campañas presidenciales en Estados Unidos experimentará cambios considerables hacia dos direcciones contrapuestas: una democrática y otra plutocrática.

Por un lado, la experiencia de las dos campañas presidenciales de Obama ha mostrado el enorme potencial de internet para democratizar el financiamiento político mediante la contribución de millones de pequeños aportantes. En la campaña de 2008 tres millones de individuos aportaron 6,5 millones de dólares, de los cuales 6 millones fueron aportados por contribuciones de menos de 100 dólares.

Pero en un sentido diametralmente opuesto, el fallo del año 2010 de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en el caso *Citizen United vs. Federal Election Commission* ha dado por tierra una tradición observada en ese país desde los años 70, haciendo desaparecer, así, las limitaciones de financiamiento en los montos y en la participación de las empresas en favor o en contra de candidatos y partidos contendientes bajo pretexto de proteger “la libertad

de expresión”. Por ello, expertos internacionales de esta temática alertan sobre el ejemplo pernicioso que esta resolución pueda tener para los países de la región.

Por el contrario, para la orientación que aquí se sostiene, un Sistema Electoral debe tender siempre como principio la equidad, integridad y transparencia en la competencia. Por lo cual, todo Sistema de Financiamiento Político debe comprender un régimen de ingresos cuyo indicador sea la restricción del financiamiento privado para minimizar a tal fin la influencia de los factores inválidos capaces de distorsionar el atributo equitativo del proceso electoral. Aclarándose que los factores distorsivos son recursos que pueden vulnerar los principios democráticos elementales, en tanto causan riesgos de interferencias externas o de injerencia indebida a autoridades públicas, de corruptelas o tráfico de influencias, de defensa de intereses de grupo. Y si la utilización de los recursos económicos con origen lícito en las campañas ya es un problema para las democracias de masas, el empleo de los que tienen origen ilícito afecta al conjunto de los principios democráticos que deben ordenar los procesos electorales. Su principal instrumento es la compra de votos, que afrenta la libertad de voto, la autenticidad electoral y el principio de la igualdad de oportunidades (Salgado, 2012). En este sentido, más razones existen para formular un diseño que impida totalmente el ingreso de fuentes ilícitas como las procedentes del crimen organizado.

Es en este último tema que la clase política de los países de la región parecieran no advertir el peligro no ya latente sino efectivo de como, por ejemplo, el dinero del narcotráfico ha filtrado en las campañas electorales, como la tímida intención de diputados paraguayos para evitar que el dinero del crimen organizado sea utilizado en las campañas políticas ha sido recientemente “encajonada” por el senado de aquel país, con la anuencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El proyecto de ley pretende prohibir que personas acusadas o condenadas por delitos de narcotráfico, lavado de dinero o evasión de divisas puedan contribuir para las campañas electorales de los partidos y candidatos. Las sanciones previstas incluyen la reducción del aporte público electoral².

2. Ver diario ABC. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/anr-y-plra-frenan-control-de-dinero-narco-en-comicios-1343279.html>

En las últimas elecciones de Perú del año 2014, la oficina de la procuradora antidroga de ese país, Sonia Medina, detectó a 700 postulantes investigados, enjuiciados o condenados por delitos vinculados con el narcotráfico. “Creo que los organismos competentes deben adoptar acciones urgentes frente a ese tipo de casos. Me refiero a los organismos electorales, pero también a los partidos que tienen una responsabilidad, no se trata solo de recibir cupos económicos, sin importar su procedencia, sino que en su grupo haya gente de valía”, dijo Medina a la agencia Andina. Según la procuradora no alcanza con separar a un candidato del partido, sino que debe producirse nueva legislación que prescriba sanciones económicas y políticas a las agrupaciones que tengan en sus filas a personas relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado.

Estos son sólo ejemplos de dos países, pero de relevarse todos los de la región veremos en cada uno, en más o en menos, repetida esta gravísima problemática. Ya viene siendo tiempo que desde los distintos órganos públicos (fuera y pertenecientes a la cuestión electoral) se tome debida nota y se tracen estrategias que obturen esta posibilidad de filtración del sistema político.

Por lo pronto deberían cumplirse cabalmente los límites o restricciones ya existentes a los aportes o donaciones privados. En esta dirección se pueden encontrar restricciones a las donaciones o aportes privados por origen o por monto. Entre los llamados límites *por origen* se pueden encontrar: a) prohibiciones sobre donaciones del extranjero; b) prohibiciones sobre donaciones anónimas; c) prohibiciones sobre donaciones de empresas (o personas jurídicas) y, dentro de estas: c₁) aquellas con vínculo contractual con el Estado (proveedores, concesionarios); c₂) prohibiciones de personas colectivas, políticas o sociales; y c₃) prohibición de donaciones de los medios de comunicación.

En cuanto a las restricciones de aportes privados *por monto*, existen límites en la cantidad de donación por persona y límites del total a recibir por candidato, categoría o partido. El objetivo de esta limitación es claro, pues se busca evitar una concentración y su consecuente dependencia del financiamiento electoral en unas pocas manos – corporaciones, grupos o individuos de poder económico. En segundo lugar se pretende diversificar las fuentes de financiamiento privado, de modo tal que los partidos se esfuercen en conectar con la sociedad y procuren convertir la adhesión o simpatía política en

contribución monetaria. Y el tercer objetivo de esta restricción –no menos relevante– es también reducir los costos de campañas.

Como ya se ha expresado en otra oportunidad (Gonzalez Dorfman, 2014), a la luz del análisis comparado el consenso más generalizado es que para que un sistema sea equitativo deberá ser mixto, de modo tal que, en virtud de suficientes recursos públicos se garanticen condiciones básicas de equidad en la competencia electoral, y deberá posibilitar también el financiamiento privado, de manera tal que – en su medida correcta – se pueda preservar la extensión del derecho a expresarse, a elegir y a fortalecer la representatividad. Este sistema mixto será equitativo de articularse con claros límites a los gastos de las campañas. La adecuada restricción de los gastos electorales opera a partir de la dilatada experiencia del riesgo de desmedidos aumentos de los costos totales de la campaña; ya sea por el financiamiento público, por el privado, o por el efecto aditivo.

Los límites de gastos operan como un nivelador de las condiciones de la competencia, pues contribuyen a la equidad de oportunidades entre los que cuentan con las herramientas para recaudar fondos con los que no. Y procuran minimizar los factores inválidos en la compulsa, como ser una ventaja considerable, producto de una fuerte disparidad en la disponibilidad de recursos financieros.

En sintonía con el “laissez faire” norteamericano para los ingresos de campaña, su jurisprudencia es favorable al no límite de las erogaciones electorales. Desde el fallo *Buckley vs Valeo* (1976) el máximo tribunal de aquel país entendió que los gastos de campaña son para comunicar y expresar las ideas de los candidatos, por lo cual toda financiación a la libre expresión no se debe restringir, sino que se debe preservarse.

Con respecto a la articulación de las restricciones de ingresos con las de gastos, hay una “curiosidad” en las regulaciones de nuestra región ya que si bien existen una numerosa variedad de restricciones al financiamiento privado, en la mayoría de los países no hay una concordancia con límites a los gastos de campaña. Es que, para hacer efectivas la fijación de barreras a los gastos y éstas no se conviertan en incentivos para hacer fraudes registrales y canalizar fondos extra por vías paralelas, se debe contar con una decisión político-institucional que establezca un muy eficiente y robusto sistema de control (Ferreira Rubio, 2012).

Por ello, afortunada (expresado desde una mirada más igualitaria) y paulatinamente hay países y jurisdicciones subnacionales que van optando por dotar de mecanismos de control a sus sistemas de financiamiento político y van estableciendo límites de los costos totales de las campañas, ya sea a través de estrategias de restricción directa como indirecta:

- Las formas directas son las que establecen tope de gastos por formaciones políticas o candidatos. Para que sean efectivos se debe evitar cualquier grado de discrecionalidad en su estipulación, por lo cual se requieren que estos límites tengan como características ser explícitos, objetivos y medibles;

- Las formas indirectas son estrategias que procuran reducir gastos a través de impedimentos de tiempo o de especie, siendo los límites de duración de la campaña y la restricción parcial o totalmente de la contratación de los llamados “disparadores del gasto” (rubros que aumentan exponencialmente los gastos de la campaña electoral, tales como publicidad en medios de comunicación).

a) Los límites de duración de la campaña consisten en establecer el lapso en el que se permite el proselitismo electoral, con el objetivo de que los costos se reduzcan, al reducir el período en el cual cada fuerza política produzca sus gastos. Esta estrategia es válida, aunque presenta dos inconvenientes: el primer riesgo es que puede estimular la concentración de los gastos en los períodos legalmente permitidos; el segundo es que los candidatos lleven adelante tareas de visibilidad o instalación de imagen con una “campaña encubierta”, por ejemplo, utilizar carteleras o aparecer en medios audiovisuales, sin consignar candidatura. Es imprescindible entonces, implementar estos tipos de límites complementando con otros mecanismos que tengan la misma orientación.

b) Hay muchas experiencias de países que han legislado limitaciones a los “disparadores del gasto”. La norma electoral federal argentina, por ejemplo, engloba y enuncia esos mecanismos: los medios masivos de comunicación (televisión, radio e Internet), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier

naturaleza, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones.

Es interesante cómo en el caso federal argentino está prohibida la contratación privada de propaganda proselitista entre cualquier contendiente y radio o televisión antes de los veinticinco días previos a la fecha fijada para el comicio (reducción de hecho de la duración de campaña); también durante el resto de los días hasta la elección está prohibida la contratación privada (limitaciones al disparadores del gasto), pero el Estado les otorga, durante ese lapso, espacios gratuitos que les permiten una importante presencia en esos medios (financiamiento público indirecto). Este ejemplo es una articulación de límites combinada con una compensación de financiamiento público indirecto. Si existiera una clara normativa y un férreo control antes del período determinado para campaña audiovisual electoral (25 días antes de la elección) los costos de gastos se reducirían drásticamente.

Para concluir este apartado habrá que tener en cuenta la enorme relevancia de la cuestión mediática y de las llamadas redes sociales. Más temprano que tarde, no podrá ser ajeno de la legislación ni de la atención de los organismos de control, el uso del Internet, de las redes sociales como espacios de discusión política y de propaganda electoral.

Un régimen de transparencia, con rendición de cuentas y eficaz control público

Cuando antes se determinaron los dos atributos centrales del SFP, se puntualizó en la Equidad y la Transparencia. Es harto evidente que se estaría hablando sólo de estos atributos como ideales abstractos de no complementar el mismo SFP con un debido ambiente de control, es decir, un régimen de rendición de cuentas y fiscalización a la altura de esta importante tarea. Sin dudas, el régimen que norme el financiamiento electoral debe regular también la puesta en disponibilidad de la información sobre el origen y destino de los recursos utilizados.

Ferreira Rubio (2012) puntualiza la importancia en el conocimiento y compromiso ciudadano a la hora de votar. El llamado “voto informado” presume que la ciudadanía debe conocer quién o qué intereses está detrás de cada candidato; quiénes o cómo financian

su campaña. Teniendo, así, que el valor a tutelar es la transparencia como componente indispensable de la competencia electoral se incorpora un requisito más a los hasta aquí expresados. La doctrina internacional ya incorporó como condición *el acceso público a la información*, situación que también deberá ser contemplada normativamente en cada jurisdicción.

Cuando se habla de transparencia del sistema de financiamiento electoral se está refiriendo a las siguientes condiciones que necesariamente deberían estar específicamente normadas: rendición de cuentas; control oficial y acceso público a la información; régimen sancionatorio.

a) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el procedimiento mediante el cual cada agrupación política o candidato pone a disposición de los organismos de control, y a la ciudadanía, la información sobre el flujo de recursos de sus campañas. Ese procedimiento, que puede implementarse mediante tracto sucesivo o de una sola vez, se consiste generalmente en la exposición de los de registros de los ingresos y egresos, de administración de los recursos, reportes financieros integrados y documentación (recibos, constancias, muestras, extractos bancarios etc.) de soporte de la información ofrecida.

b) Control público

El control público supone el desarrollo de medios institucionales necesarios, que puedan implementar cabalmente mecanismos de revisión, verificación y auditoría de los recursos. La normativa (constitucional o legislativa) de cada país define a quién o a quienes les corresponde efectuar estas tareas de control.

Este es una instancia crucial y de máxima significancia en el SFP. La eficacia de este control dependerá del bien jurídico que se pretenda expresamente tutelar, de la densidad normativa que oriente el funcionamiento y de los recursos (materiales, técnicos y humanos) del sistema. Esa conjunción determinará qué tipo de funciones, capacidad y competencia tendrá para

poder fiscalizar el flujo real de recursos de las campañas de los partidos.

En un interesante aporte, hecho por Irazábal Alonso Lujambio (2007) sobre los mecanismos de control público de las finanzas políticas, se clasifican dos grandes tipos de instrumentos de control -directo e indirecto- con una “subespecie” que adquiere identidad propia por su complejidad, su relevancia y su casi inexistencia dentro de las legislaciones de los distintos países.

Cuadro I – Instrumentos de control del financiamiento político.

Instrumentos de control directo	Auditoría legal y contable sobre documentación presentada
Instrumentos de control indirecto	Monitoreo de gasto
	Publicidad de la información financiera
	Coadyuvancia de otras autoridades
Instrumentos de investigación	Acceso a información restringida por secreto bancario y financiero
	Obligación de terceros informar de manera fehaciente y veraz
	Solicitud de informe de autoridad fiscal / uif

Fuente: Elaboración propia en base a Alonso Lujambio, 2007.

El *instrumento de control directo* más utilizado es la auditoría de cumplimiento legal y financiero, y su ámbito de injerencia se circunscribe a los procedimientos de control formal de la documentación que cada fuerza política entrega. Evidentemente, con este tipo de auditoría a las finanzas formales es muy difícil detectar si el partido incumplió las normas y las esconde, falseando los registros contables.

A fin de procurar entonces una estrategia que permita detectar esas conductas ilegales, se implementan otros mecanismos, que son los llamados *instrumentos indirectos de control*. Entre los más relevantes encontramos:

- El monitoreo de gasto. Se trata del mecanismo que verifica externalizaciones de gastos no reportados (en número o en especie) por la agrupación política. De ellos se puede inferir ingresos no reportados. Este mecanismo tiene de hecho cierto límite porque detecta el gasto multimediático y en la vía pública, que es el que deja huella;

- La publicidad de la información financiera de los partidos políticos. La “desclasificación” aún no ha tomado demasiada relevancia como instrumento indirecto, aunque tiene un potencial enorme. Por supuesto que generar tan cantidad de información trae el riesgo que no los puedan asimilar ni los órganos de control, ni los medios de comunicación, ni mucho menos los votantes (Zovatto, 2004). En realidad, la utilidad de esa información dependerá también del grado de conocimiento, como del nivel de conciencia social de las reglas de financiamiento, del nivel de claridad con que se elabora y transmite masivamente la información desclasificada, de la posibilidad de interacción que el ciudadano tenga con el órgano de control para sumar información a lo publicado y de la capacidad de la autoridad electoral para investigar la verdad;
- La articulación colaborativa con otras instituciones oficiales, que busca romper la generalizada cultura administrativa del “compartimento estanco”, promoviendo la cooperación a partir del intercambio de datos propios de sus funciones; o también poder detectar un riesgo y hacérselo saber al organismo de control. Sin resignarse al uso de esta herramienta, no hay que caer en una mirada ingenua, y debe preverse el vínculo o interés personal o de sector con quienes se pretende articular, y el agrupamiento político que se pretende controlar.

Habrá que reconocer que, en esta época, de profesionalización de la política las irregularidades no suelen dejar huellas fácilmente visibles. Por ello, completando el círculo del control, es muy importante el uso de *herramientas de investigación*, entre las que distinguimos:

- La obligación de toda persona natural y/o ideal que fuera proveedora de bienes y servicios de responder los requerimientos de información que la autoridad de control le haya formulado en el ejercicio de su investigación sobre las prestaciones efectuadas a las agrupaciones auditadas;
- La inoponibilidad del resguardo informativo por los secretos bancario y fiscal;
- La articulación y solicitud a la instancia oficial pertinente, para que realice una investigación a determinada persona, a

fin de obtener mayor cantidad de información para aclarar un hecho sospechoso.

- No se debería cerrar este apartado de herramientas de control sin considerar una herramienta no institucionalizada debidamente en la mayoría de los países, pero que, paulatinamente, viene desarrollándose en diversos países de la región, como es el accionar de lo que se suele llamar las organizaciones de la sociedad civil; aquellas que por conocimiento específico de sus integrantes fruto de la militancia de sus objetivos se han especializado en observar distintos aspectos de los procedimientos electorales. Es necesario que su actividad sea “puesta en valor” social, es decir, no sólo reconocida legalmente, sino que también preservada y estimulada. Al respecto Speck y Pfeiffer (2007, 34) enunciaron posibles modalidades de intervención de dichas organizaciones en materia de financiamiento de la política: divulgación de datos prestados voluntariamente; análisis y divulgación de datos oficiales; recolección de datos por medio de terceros; monitoreo de la publicidad en los medios; monitoreo de la actividad periodística; monitoreo de la publicidad externa.

Finalmente, en este artículo se parte de la premisa de que ninguna de estas herramientas, por sí solas, de manera individual, logrará controlar y detectar todas las acciones desviadas de la ley. Sin embargo, no caben dudas de que, al articular entre mecanismos directos e indirectos, con la posibilidad de complementar o profundizar el estudio a través de instrumentos investigativos, es posible establecer un ambiente de control adecuado del financiamiento del sistema político.

c) El régimen punitivo y la existencia de sanciones

El autor salvadoreño Félix Ulloa (2004, 112) asegura que la real vigencia de un régimen de financiamiento político requiere normas que fijen inequívocamente su objeto y alcance, el organismo de aplicación y fiscalización, los sujetos obligados, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, y los procesos jurisdiccionales y administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento. Dicho autor, después de un estudio comparado sobre

regímenes de sanciones en los sistemas de financiamiento político en Latinoamérica, advierte que, hasta que las naciones de la región lleguen al estado de real desarrollo del estado de derecho (sin prácticas evasoras y fraudulentas) se impone el establecimiento de un marco regulador suficientemente estricto como asegurar su cumplimiento.

No se desarrollará aquí mucho este tema, pero se resaltaré que muy poco se logrará en persuadir a los contendientes políticos sobre el cumplimiento de las normas si en el mismo SFP no existe un preciso y adecuado régimen de sanciones, de manera tal que su operatividad eficaz promueva una cultura de rendición de cuentas y cumplimiento de las normas en general. Este régimen deberá lubricar tipos de castigo, mecanismos procesales y autoridad de aplicación.

Las distintas escalas de sanciones por aplicar ante eventuales actos irregulares o ilegales relacionados al SFP deben estar clara y debidamente expresadas (principios de legalidad y reserva de la ley). *Los tipos penales* pueden incluir sanciones de tipo administrativas, pecuniarias o penales, aplicadas a personas físicas determinadas (candidatos, autoridades partidarias) o a personas jurídicas (partidos o expresiones políticas diversas).

Por su parte, a través de los *procedimientos o mecanismos procesales* se aplican los castigos a quienes se les han imputado las trasgresiones tipificadas. Este tipo de reglas deben formularse para todos los casos de sanciones. Además de la aplicación de la sana crítica, los estándares adecuados para establecer las penalidades de quienes infringen las normas deben necesariamente contemplar el carácter sumario, la debida defensa y la oralidad en los procesos.

Finalmente, como en el caso del organismo de control, *la autoridad de aplicación* de las normas punitivas, sea de naturaleza judicial o administrativa, es la pieza angular para éxito de esta función. Esta instancia debe contar con suficiente independencia e imparcialidad política y financiera para desempeñar su función de un modo eficaz, lo que necesariamente significará –entre otras cosas– un número adecuado de recursos técnicos calificados.

Conclusiones

Es posible que los sistemas de financiamiento políticos funcionen de manera adecuada, eficiente en promover y preservar la equidad y

transparencia electoral, que son los principios rectores que legitiman a las autoridades que acceden a sus funciones por el voto popular.

Para ello, es necesaria la existencia de una densidad normativa acorde a estos bienes sociales que contemple debidamente el financiamiento público electoral, que regule específica y arteramente el financiamiento privado y que limite adecuadamente los gastos. Sobre todo que se instituyan mecanismos y procedimientos de control muy robustos, que quienes los desarrollen cuenten con herramientas de control directo, indirecto y herramientas de investigación, dándose la oportunidad de interactuar también con la ciudadanía, y que se complemente con un plexo punitivo, serio y ejemplar acorde a la importancia del bien jurídico, social y democrático que se está pretendiendo tutelar.

Se trata de una política de Estado que requiere fuertes consensos, es decir, para “hacerlo carne” en cada sociedad es preciso debatirlo muy profusamente, para llegar a acuerdos de la clase política y de la comunidad toda poniendo en claro cuáles son esos bienes jurídicos que se quieren defender y asumiendo entre todos el esfuerzo institucional para lograrlo. De esta manera, será una pelea muy dura que afectará muchos y fuertes intereses, pero está en juego ni más ni menos que la legitimidad de la democracia.

Referencias

- CASAS, K. (2005). *Regulando el financiamiento de las campañas: mitos, límites y propuestas*. Banco Mundial.
- CASAS, K.; ZOVATTO, D. (2010). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 225, ene./feb. ISSN: 0251-35.
- FIERRO, C. N. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral estudio comparado de 19 países de América Latina*. 1. ed. México: IFE- OEA. ISBN 970-695-122-9.
- GRUENBERG, C. (2007). *El costo de la democracia: poder económico y partidos políticos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- GUTIÉRREZ, P.; ZOVATTO, D. (coord.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: OEA-UNAM. ISBN 978-607-02-2355-6.
- IRAZÁBAL, A. L. (2007). La fiscalización de los gastos de los partidos políticos. En: NOHLEN, D. *et al.* (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. 2 ed. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. ISBN 978-968-16-8283-5.

- ISSACHAROFF, S. (2014). El rol de los pequeños donantes en las campañas políticas hoy. En: *Seminario Internacional Estrategias de Recaudación de Fondos para las Campañas Electorales: Oportunidades y Limitaciones*. Cippec-Rap-Poder Ciudadano.
- LOZA, N. (2015). *Blindaje e integridad electoral*. Animal Político. Publicación digital mexicana. Disponible en: [<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/03/12/blindaje-e-integridad-electoral/>]. Visitado el: 29 de julio de 2015.
- MUÑOZ, Ó. S. (2014). La igualdad de oportunidades en la competición electoral. En: V CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO ELECTORAL, 2014. Teresina: Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral de la Universidad Federal de Piauí; la Ordem dos Advogados do Brasil.
- PRATS I CATALÁ, J. (2005). Exposición central en panel de debate *Desbloquear la Política*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- RUBIO, D. F. (2012). Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012. *Revista Elecciones, ONPE*, vol. 11, n. 12, p. 99-112, ene./dic.
- SG/OEA; IFE. (2013). *El financiamiento de partidos y campañas electorales: situación actual, retos y perspectivas* [Documento introductorio de la Sexta Jornada Interamericana Electoral]. Distrito Federal, México: OEA.
- SPECK, B.; PFEIFFER, S. (2007). *El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*. Berlín: Transparency International. ISBN 3-935711-25-5.
- ULLOA, F. (2004). Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones. En: ZOVATTO, D.; GRINER, S. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA. ISBN 0-8270-4723-1.
- ZOVATTO, D.; GRINER, S. (ed.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA. ISBN 0-8270-4723-1.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: **SOBRENOME**, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

