ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr v. 4 n. 3 2015

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. 3 (2015) –. Curitiba: TRE, 2015 -

Quadrimestral
ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

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

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

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral Curitiba v. 4 n. 3 dezembro p. 345-504 2015

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política
ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)
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 e Diretor da EJE/PR:
Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira

Vice-Presidente e Corregedor:
Des. Luiz Taro Oyama

Diretor Executivo da EJE/PR
Dr. Nicolau Konkel Junior

Direção Geral:
Monica Miranda Gama Monteiro

Editores:
Editor chefe: Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)
Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política
Amanda Machado (UFPR)
Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Político e Eleitoral
Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)
Anderson Alarcon (UEM-PR)

Conselho Editorial

Ciência Política
Adriano Codato (UFPR)
André Borges (UnB)
André Marenco (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)
Osvaldo Amaral (Unicamp)
Paolo Ricci (USP)
Paulo Peres (UFRGS)
Rachel Meneguello (Unicamp)
Rodrigo Bordignon (UFSC)
Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral
Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)
Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)
Eneida Desiree Salgado (UFPR)
Filomeno Moraes (UNIFOR)
Ivo Dantas (UFPE)
Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)
Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)
Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)
Orides Mezzaroba (UFSC)
Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)
Rodolfo Viana Pereira (UFMG)
Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Capa: Maurício Marcelo, a partir de imagem de Dionísio del Santo II, coleção particular.
Projeto gráfico: Adriano Codato
Editoração eletrônica: Tikinet Edição Ltda.
Diagramação: Maurício Marcelo | Tikinet
Revisão técnica: Camila Leite e Glaiane Quinteiro | Tikinet
Tiragem desta edição: 1.000 exemplares

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

Enviar colaboração para:
paranael@tre-pr.gov.br

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

Revista PARANÁ ELEITORAL
Coordenadoria de Gestão da Informação
Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefone: (41) 3330-8516/8517
CEP 80220-902
Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Democracia interna dos partidos políticos e legitimidade do sistema representativo em larga escala	351 - 364	*Paulo Ricardo Schier, Carla Panza Bretas e Kennedy Josué Greca de Mattos*
"Abuso de poder religioso": os limites do discurso religioso no processo democrático	365 - 386	*Frederico Rafael Martins de Almeida e Rafael Antônio Costa*
O projeto e o discurso democrático-constitucional: representação, participação e deliberação democrática na Constituição de 1988	387 - 426	*Luiz Eduardo Peccinin*
A atuação do Poder Judiciário na arena eleitoral brasileira: a questão da fidelidade partidária	427 - 450	*Alexsandra Ramos Fantinel*
Revisitando os estudos sobre patronagem partidária: uma discussão conceitual	451 - 472	*Luan O. Lima Azevedo*
Entre Arena e MDB: análise das trajetórias dos remanescentes do Partido Libertador frente à ruptura democrática de 1964	473- 496	*Oscar Berg, Taiane Bringhenti e Suliane Cardoso*
Normas editoriais	497 - 504	

Nota da Presidência

Sempre acreditei que o melhor caminho para o desenvolvimento político eleitoral e judiciário seria o estímulo às atividades acadêmicas.

Para tanto, no curso de minha passagem por este Tribunal, desde as atribuições na Corregedoria e Vice-Presidência, ocasião em que foi inaugurada a Escola de Cidadania Política Desembargador Oto Luiz Sponholz, até a recente reestruturação da Escola Judiciária Eleitoral, inclusive prestes a ganhar novas e modernas instalações junto a Biblioteca, voltei minhas atenções para esse fim.

Sob essa ótica, e o novo panorama agora descortinado, é que recebo com grande satisfação esta edição da nossa Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, o *Paraná Eleitoral*.

Sem sombra de dúvidas, a presente edição ganha importância excepcional diante dos tempos vividos de crise política e descrédito das instituições, todavia, os textos desta publicação transitam altaneiros, tanto na seara jurídica quanto na ciência política, por reformas institucionais e constitucionais, teoria de organização dos partidos políticos, instituições político-eleitorais, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídico-eleitorais, dentre outros.

Certamente a educação, no sentido mais amplo, assim como o aprimoramento e o desenvolvimento científico são alicerces para o avanço civilizatório e, por conseguinte, das instituições democráticas.

Congratulo, com toda a minha confiança, a equipe técnica que, de alguma forma, envolveu-se nesse valioso trabalho.

Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira
Presidente

Democracia interna dos partidos políticos e legitimidade do sistema representativo em larga escala

Paulo Ricardo Schier, Carla Panza Bretas e Kennedy Josué Greca de Mattos

Resumo

O presente artigo parte da doutrina de Robert Dahl sobre a importância dos partidos políticos para a democracia em larga escala e sua influência sobre o debate quanto à crise de legitimidade do sistema representativo brasileiro. Para tanto, a primeira parte do texto traz um breve panorama histórico sobre a origem dos partidos políticos. A segunda parte investiga a natureza jurídica dos partidos políticos esculpida pela Constituição de 1988 que, em uma reviravolta impulsionada pelo processo de redemocratização do país, enquadrou os partidos como entidades de natureza privada, livres da intervenção estatal. A terceira parte trata do papel a ser exercido pelos partidos políticos que, embora não integrantes da estrutura formal do Estado, caracterizam-se como importantes espaços públicos não estatais. Finalmente, busca-se demonstrar como a democratização e a descentralização da estrutura partidária são requisitos essenciais para a legitimidade do sistema representativo e da democracia moderna. Por fim, constata-se que um partido autoritário não pode ser um instrumento para a democracia. Se a democracia não é exercida dentro do ambiente interno da instituição, não há legitimidade para a atuação desta em larga escala.

Palavras-chave: partidos; democracia; legitimidade; instituições; eleições.

Sobre os autores

Paulo Ricardo Schier é doutor e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná, professor e pesquisador do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil).

Carla Panza Bretas é mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela UniBrasil, pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do UniBrasil, professora de Direito Constitucional e Direito Eleitoral, Analista Judiciária do TRE-PR. E-mail: carlapanza@yahoo.com.br

Kennedy Josué Greca de Mattos é mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela UniBrasil, professor de Direito Civil da Faculdade Educacional Araucária e de Prática Jurídica Civil da Escola de Magistratura do Estado do Paraná, Juiz Substituto de Segundo Grau do TJPR. E-mail: kgm@tjpr.jus.br.

Abstract
This article is based on Robert Dahl's work about the importance of parties for democracy on a large scale and its influence on the crisis of democracy. To answer this question, the first part of the article is geared to a brief historical overview of the origin of parties. The second part investigates the legal nature of parties after Constitution of 1988. The third part deals with the role that must be exercised ther by political parties that, although not part of the formal structure of the state, are characterized as important non-state public institutions. Finally, the fourth part seeks to demonstrate how the democratization and decentralization of party structure are essential requirements for the legitimacy of the representative system and modern democracy. Finally, it can be seen that an authoritarian party can not be an instrument for democracy. If democracy is not exercised within the environment of this institution, there is no legitimacy for its action on a large scale.
Keywords: party; democracy; legitimacy; institutions; elections.

Introdução

Os acontecimentos políticos vivenciados no Brasil após os protestos de rua de junho de 2013 incendiaram o debate quanto à crise de legitimidade do nosso parlamento e Executivo. Desde então os noticiários e as redes sociais vêm sendo fartamente ilustrados com a seguinte frase: "Eles não me representam!". Cientistas políticos e juristas ganharam notoriedade como nunca para tentar decifrar o que está acontecendo em nosso país. Há uma crise de legitimidade? A democracia brasileira está abalada?

Embora a resposta para esses questionamentos não seja algo simples, este estudo pretende aprofundar o debate à luz de um recorte metodológico estruturado sobre o papel dos partidos políticos brasileiros. Isso porque investigar e procurar compreender a democracia no contexto da realidade brasileira é uma tarefa edificante para todos. A crise da democracia enfraquece toda a estrutura do Estado e, consequentemente, os interesses tanto das grandes massas quanto das oligarquias capitalistas, que sofrem com uma crise econômica gerada pela instabilidade institucional. Porém, não há solução pronta e tampouco pode ser simplesmente importada de outros países.

Assim para apresentar a nossa contribuição ao debate sobre a legitimidade representativa dos cargos eletivos no Brasil, na primeira parte deste trabalho é realizado um breve panorama histórico da origem dos partidos políticos. Na segunda parte, busca-se demonstrar a natureza jurídica dos partidos políticos esculpida pela Constituição de 1988 que, em uma reviravolta impulsionada pelo processo de redemocratização do país, enquadrou os partidos como entidades de natureza privada livres da intervenção estatal. Na terceira parte, trata-se do papel a ser exercido pelos partidos políticos no ordenamento jurídico que, embora não integrantes da estrutura formal do Estado, caracterizam-se como importantes espaços públicos não estatais. Finalmente, busca demonstrar que algumas ideias do pluralismo jurídico como a democratização e a descentralização da estrutura partidária são requisitos essenciais para a legitimidade do sistema representativo e da democracia moderna.

Origem dos partidos políticos

Os primeiros registros históricos sobre grupamentos políticos advêm da Itália do século XII, quando os partidários do Papa (Guelfos) rivalizavam com os partidários dos imperadores germânicos (Gibelinos) (Maluf, 1995, 306).

Na Inglaterra, o estágio embrionário dos partidos políticos foi construído por dois grandes grupos: os "ins" e os "outs", posição e oposição (Dahl, 2001, 99). No século XVIII a facção que apoiava o monarca se transformou nos Tories, que mais tarde veio a se tornar o Partido Conservador. A oposição, apoiada por boa parte da pequena nobreza do interior, tornou-se os Whigs, que representavam as novas forças liberais, urbanas e capitalistas, depois transformadas no Partido Liberal (Maluf, 1995, 306).

Na França, a formação das agremiações políticas surgiu com a Revolução de 1789, impulsionadas pela formação de associações civis e clubes como a Sociedade dos Amigos da Constituição, depois transformada no Clube dos Jacobinos, composto por antigos monarquistas que mudaram de posição política e aderiram ao movimento republicano após a execução do rei Luís XVI. No entanto, com o advento do período Napoleônico esse processo de florescimento dos grupos políticos na França sofreu uma interrupção, somente sendo retomado em 1814, quando o rei Luís

XVIII outorgou a primeira Carta Constitucional francesa e propiciou a reorganização das várias correntes ideológicas até então dispersas, formando-se os dois grandes partidos, Conservador e Liberal (Ibidem, 306).

Quanto aos Estados Unidos, a origem dos partidos políticos confunde-se com a história de Thomas Jefferson e da Constituição da Filadélfia (1787). Isso porque as bases da união das treze colônias também foram o alicerce para a criação do primeiro partido da América, o Partido Democrático, e seu opositor, o Partido Republicano, criados em 1854 (Maluf, 1995, 306).

Nesse panorama histórico Robert Dahl (2001, 99) esclarece:

> As "facções" políticas e a organização "partisan" em geral eram consideradas perigosas, separatistas, passíveis de subverter a estabilidade e a ordem política, além de ofensiva ao bem comum. No entanto, como as associações políticas não podiam ser reprimidas sem um certo grau de coerção que um número cada vez maior e mais influente de cidadãos considerava intolerável, muitas vezes conseguiam existir de maneira mais ou menos clandestina até emergirem das sobras para a plena luz do dia. Nos corpos legislativos, o que havia sido "facções" se tornaram partidos políticos. A "posição" que servia ao governo de momento tinha como antagonista a "oposição".

No Brasil a trajetória dos partidos políticos foi iniciada durante o período Imperial. Naquele tempo, embora não se reconhecesse formalmente as divisões políticas propriamente ditas, duas facções ideológicas duelavam: o governo e a oposição. Com o passar dos anos essa polaridade foi sendo paulatinamente inflada e aperfeiçoada dando origem aos primeiros partidos políticos do Brasil. O primeiro deles surgiu em 1831 com a denominação de Partido Liberal e como plataforma o fim ao Poder Moderador. Já o segundo partido, criado em 1837, foi denominado como Partido Conservador com objetivos diametralmente opostos a seu antecessor, ou seja, a manutenção do Poder Moderador (Mendes e Branco, 2011, 783).

Com o surgimento dos primeiros partidos as agitações políticas se intensificaram. A busca pela vitória eleitoral a qualquer custo ganhou tal vulto que em 1873 as eleições de deputados para a província de Sergipe precisaram ser anuladas quando constatou-se que

tudo foi corrompido: mesas eleitorais, autoridades, eleitores e etc. (Ferreira, 2005,181-2).

Na Primeira República (1889-1930), período fortemente marcado pela fraude eleitoral, aquela grande divisão ideológica e partidária vivida no período Imperial perdeu relevância, na medida em que as questões políticas passaram a ser dominadas por forças partidárias locais e regionais que ditavam as regras do jogo para prevalecer a vontade daqueles que verdadeiramente detinham o poder, os coronéis (Mendes e Branco, 2011, 784).

A situação vexatória em que se encontrava o sistema eleitoral brasileiro somente começou a sofrer mudanças significativas a partir da Revolução de 1930, especialmente após a promulgação do primeiro Código Eleitoral em 1932 (Nicolau, 2012). Nesse período o processo político e ideológico novamente voltou a assumir relevância com o surgimento de novos partidos e grupos políticos (Mendes e Branco, 2011, 784). Porém, esse florescimento partidário foi duramente barrado quando, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorga uma nova Constituição, impõe a dissolução da Justiça Eleitoral e a extinção de todos os partidos políticos, dando início ao mais logo período sem eleições no Brasil (Braga, 1990, 83).

A partir da redemocratização em 1945, um novo Código Eleitoral foi promulgado em 1950, o que retomou o florescimento dos partidos. Porém isso não durou muito tempo. Após o golpe militar de 1964, os partidos políticos voltaram a ser reprimidos, inicialmente pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos que fixava rígidos critérios para a criação de novos partidos e, em seguida, pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que passou a proibir a manutenção dos partidos no Brasil.

Em 1966, foi criado pelo Ato Institucional nº 4 o bipartidarismo, concentrando as forças políticas entre a Aliança Renovadora Nacional, que apoiava o governo, e o Movimento Democrático Brasileiro, oposição. Nesse sentido, segundo Paulo Bonavides (1998, 443):

> Durante cerca de vinte anos a farsa do bipartidarismo esculpiu a fisionomia política do regime até que o povo, tornando à cena, ao ensejo do célebre episódio das Diretas-já, inaugurou o processo de liquidação da ditadura, a qual perdera já todas as suas bases de apoio onde costumava buscar a legitimação do sistema militar de governo.

Assim, à semelhança do que ocorreu em outros países, naquilo que Samuel Huntington (1994) denominou de "terceira onda democrática", em meados da década de 1970 difundiu-se no Brasil movimentos políticos para pôr fim ao autoritarismo instituído pelo regime militar (Schier, 2017, 28). Pouco a pouco o processo de transição foi sendo negociado para a instauração de um novo modelo político e jurídico que restaurou a democracia e o Estado de direito, revogou os atos institucionais que haviam restringido e eliminado direitos fundamentais, instituiu a anistia ampla e irrestrita, reestabeleceu o direito à liberdade de expressão, o direito à eleição direta para o cargo de Presidente da República e o pluripartidarismo político (Oliveira, 2009, 232).

A natureza jurídica dos partidos políticos no modelo brasileiro

No dizer de José Afonso da Silva (1999, 396), "o partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo". Inobstante esse conceito não encontre resistência no campo doutrinário, o debate quanto à natureza jurídica dos partidos políticos é algo mais tortuoso que varia segundo a ótica adotada pelos ordenamentos jurídicos (Caggiano, 2011, 1170).

Assim, no Brasil, entre a primeira referência constitucional aos partidos políticos em 1967 até a promulgação da atual Constituição de 1988, os mesmos estavam inscritos no rol das pessoas jurídicas de direito público interno, submetendo-se a um estatuto especial. Caracterizavam-se como legítimos auxiliares do Estado e órgãos de expressão da soberania popular (Lacerda, 2009). Nesse sentido esclarece Mônica Herman Salem Caggiano (2011, 1172):

> Poder-se-ia até afirmar que, reflexo da própria auréola autoritária a emoldurar o regime que dominou as décadas 60 e 70, que via nos partidos instrumentos de realização da política pretendida, essas organizações foram objeto de especial atenção por parte do legislador, que as erigiu a quase que corporações públicas de derivação federal, exercendo sua atividade, pública, também, por expressa autorização legal.

Assim, mesmo que a Carta Constitucional de 1988 tenha transladado o *status* dos partidos políticos de pessoa jurídica de direito

público para pessoa jurídica de direito privado cuja personalidade deve ser adquirida "na forma da lei civil", sua relevante função social manteve latente a ligação com a democracia (Lacerda, 2009). Isso porque a democracia moderna já não se satisfaz somente com o direito de voto. Exige novos pressupostos que tornam possível a efetiva participação política naquilo que Dahl (2001, 49-50) denominou de "Poliaquia".

> **Participação efetiva:** antes de ser adotada uma política pela associação todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer s outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
>
> **Igualdade de voto:** quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
>
> **Entendimento esclarecido:** dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
>
> **Controle do programa de planejamento:** os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
>
> **Inclusão dos adultos:** todos, ou de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, esse critério era inacreditável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos.

Além disso, Dahl também identificou que a democracia ideal ainda depende da existência e consolidação das seguintes

instituições políticas, onde se inclui os partidos políticos. Vejamos (Dahl, 2001, 99-100, grifos do autor):

> 1) *Funcionários eleitos*. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
>
> 2) *Eleições livres, justas e frequentes*. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
>
> 3) *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalecente.
>
> 4) *Fontes de informação diversificadas*. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
>
> 5) *Autonomia para as associações*. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
>
> 6) *Cidadania inclusiva*. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar de organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Não é por outra razão que nossa atual ordem constitucional ergueu o pluralismo político como um dos fundamentos da

República Federativa do Brasil, coroando com o reconhecimento constitucional dos partidos políticos e elevando-os inexoravelmente a um patamar superior para compor a "medula de todo o sistema democrático" (Bonavides, 1998, 444).

Assim, podemos observar que vários fragmentos constitucionais e infralegais relacionados aos partidos políticos interligam valores jurídicos formando uma grande teia normativa que captura o modo de exercício da democracia no Brasil. Por exemplo, no âmbito constitucional, dispositivos como o artigo 14, §3º da Carta de 1988, estabelecem como uma das condições de elegibilidade a necessidade de prévia filiação partidária; os partidos políticos são destacados, ainda, no rol taxativo dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103, VIII, da CF/1988). No campo infraconstitucional, o exemplo pode ser extraído da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que é inaugurada, logo no artigo 1º, com a afirmação de que "o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal" (Brasil, 1995). Outras leis eleitorais também reforçam a importância do partido político no contexto democrático ao atribuir-lhes legitimidade ativa para propor ações essenciais para a garantia da lisura, legitimidade, transparência e autenticidade do processo eleitoral, por exemplo: artigo 30-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e artigo 22 da Lei de Inelegibilidade (LC nº 64/1990).

É dentro dessa mesma lógica que Marcos Augusto Maliska (2006, 67-8) afirma: "no Brasil os partidos políticos são instrumentos políticos imprescindíveis para a democratização do poder e, consequentemente, para a implementação de reformas sociais estruturais". No entanto é necessário lembrar que isso não foi algo estruturado rapidamente. Até a década de 1960, os partidos políticos atuavam fortemente ao lado do Estado e dos sindicatos para atender objetivos meramente materiais de uma sociedade capitalista. A partir das décadas de 1970 e 1980, identificou-se uma mudança de paradigma. A insegurança da população diante da fragilidade do sistema representativo tradicional, o fracasso do Estado do bem-estar social e a queda da qualidade de vida da população

impulsionaram novos movimentos sociais no Brasil que reivindicaram interesses comuns voltados contra o Estado para obter deste a prestação de serviços públicos básicos. Em contestação à estrutura autoritária do poder, uma efetiva participação popular na reordenação da vida social passou a ser algo imperioso (Ibidem, 76).

Assim, apesar desses novos movimentos sociais surgidos no Brasil levantarem uma bandeira apartidária, seus objetivos voltados para as melhorias sociais da população exigiam uma coalizão com o sistema Estatal. Daí a acertada conclusão de Maliska (2006, 76-7) no sentido de que:

> O amadurecimento dos movimentos, aliados à abertura democrática que o país começou a viver, foram fundamentais para a percepção, por parte dos integrantes dos movimentos, de que, na sociedade, os canais formais de representação – partidos políticos e assembleias legislativas – são instrumentos políticos imprescindíveis para a democratização do poder e, consequentemente, para a implementação de reformas estruturais, como, por exemplo, a reforma agrária que através do movimento dos sem terra expõe também o poder da sociedade civil organizada. Conclui-se, portanto, que os canais formais de representação não são descartados em nome da autonomia e da independência dos movimentos, pois estes podem continuar sendo autônomos e independentes e contam com representantes junto à burocracia estatal, ao mesmo tempo que se tornam muito mais eficazes na implementação de suas propostas.

De certa maneira, a afirmação de Maliska corresponde ao que escrevem Bresser-Pereira e Cunill Grau (1999, 22-3) quanto à importância do debate político dentro dos espaços públicos não estatais:

> O espaço público é a fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública. Está plasmado, em primeira instância, nos parlamentos, nos partidos políticos e na imprensa através dos quais se configura a vontade e a opinião política. Mas, nos umbrais do século XXI adquire máxima importância a ampliação do espaço público, tanto porque tais instituições atualmente se revelam como insuficientes para o exercício da cidadania, como porque na medida em que a esfera pública transcende cada vez mais os limites do Estado, requerem-se modalidades de controle social que também

> se exerçam sobre a sociedade e em particular, sobre as organizações públicas não-estatais. [...] Com efeito, existe uma constante desconfiança quanto à legitimidade dos parlamentos e dos partidos políticos como mecanismos que a sociedade dispõe para assegurar o caráter público das decisões estatais. A afirmação de sua legitimidade é dependente da democratização destas instituições.

Nesse recém-inaugurado contexto, pois, os partidos foram libertados das amarras que eram impostas pelos regimes anteriores aos estatutos e ficaram livres para decidir sobre estrutura, organização, funcionamento, fusão, incorporação e extinção deles, enfim, para direcionar sua atuação interna (Caggiano, 2011, 1174). No entanto, será que essa liberdade interna não tem qualquer limite? Será que essa total liberdade se coaduna com o papel do partido político no Brasil como integrante de um espaço público não estatal fundamental para os ditames democráticos? Um partido sem democracia interna consegue representar legitimamente os interesses democráticos? São essas as questões que pretendemos abordar no tópico seguinte.

A democratização da estrutura partidária como requisito para a legitimidade do sistema representativo

Conforme já visto pela doutrina de Robert Dahl (2001, 99), após o fim das cidades-estado a manutenção da democracia em grande escala passou a necessitar de seis instituições básicas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva. Nada obstante, como diz Dahl (Ibidem, 100), "essas instituições não chegam de uma vez só a um país". Nas democracias mais antigas, como na Inglaterra, o primeiro passo de consolidação dessas seis instituições foi a implantação das eleições legislativas para a escolha de funcionários superiores incumbidos da tarefa de criar as leis. Já o direito de criar associações políticas seria o segundo passo, mas igualmente indispensável para a consolidação da democracia (Ibidem, 99).

Entretanto, em nada adianta a existência do direito de associação se a organização interna dessa instituição, reputada como essencial para a democracia, não respeita os valores pelos quais é

reconhecida sua importância. Ou seja, se os partidos políticos funcionam com uma das "chaves da democracia", logicamente arrastam para dentro de si a mesma constelação de valores constitucionais superiores (Bonavides, 1998, 444). Nesse sentido, "o papel de mediação desempenhado pelos partidos políticos na relação Estado/sociedade parece exigir a observância rigorosa do princípio de democracia interna, sob pena de se afetar a autenticidade desse processo" (Mendes e Branco, 2011, 788).

Portanto, a definição simplista da democracia como o "governo do povo, pelo povo e para o povo" tal como lançada no histórico Discurso de Gettysburg não se sustenta diante da complexidade do Direito moderno. A democratização das instituições integrantes do modelo político democrático tornou-se indispensável para a democracia como um todo. Sem instituições democráticas em menor escala não se alcança a democracia de um país (Dahl, 2009).

Assim, entre as diversas perspectivas teóricas nas quais podemos tratar a democracia intrapartidária, os estudos de Robert Michels – construídos a partir da observação do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD) – destacam-se não só por seu pioneirismo, pois foi escrito em 1911 e fruto de uma desilusão pessoal do autor com o próprio SPD ao qual antes era filiado, mas porque até hoje é objeto de análise, complementação e algumas críticas. Segundo as ideias de Michels, enquanto o partido não for formalmente organizado com uma democracia interna, uma elite oligárquica ocupará a cúpula institucional e moldará a atuação do partido não de acordo com os interesses democráticos, mas com seus próprios interesses, quase que como "lei da natureza" (Caggiano, 2011, 1174).

É isso o que vemos em nosso país em notícias como a vinculada no jornal *O Globo* (Roxo, 2016), que dá conta do fim da eleição direta para presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) para frear a oposição interna no próprio partido. Ou, ainda, quando nas eleições de 2014, após muita pressão, José Serra desistiu de disputar as prévias do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com Aécio Neves, tornando este a única opção do partido para disputar as eleições presidenciais de 2014 (Serra..., 2013). Ora, a democracia precisa de debate e diversidade de ideias. Se ela não impera já no nascedouro das candidaturas, dentro dos partidos políticos, deixa de existir.

Considerações finais

Ao concluir este estudo constata-se que há um grande risco de abalo à democracia quando se relega ao segundo plano o tema da democracia interna dos partidos. Um partido autoritário não pode ser um instrumento para a democracia. Se a democracia não é exercida no ambiente interno dos partidos, não podemos nos iludir quanto à capacidade desse mesmo partido atuar na defesa do regime democrático. As funções outorgadas pela Constituição de 1988 aos partidos políticos os deslocam para um espaço público não estatal que, embora desvencilhado das amarras quanto à sua organização interna, não implica uma absoluta liberdade para atuação antidemocrática internamente. A democracia não é apenas um fim, mas também um meio para seu próprio alcance.

Referências

BONAVIDES, P. (1998). *Reflexões*: política e direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros.

BRAGA, H. S. (1990). *Sistemas eleitorais do Brasil (1821-1988)*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRAGA, M. S. S. (2012). Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 44, p. 83-95. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a07.pdf]. Acesso em 16 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (1995). *Lei 9.6096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995]. Acesso em 16 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; **CUNILL GRAU**, **N**. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In:_____. (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, p. 15-48.

CAGGIANO, M. H. S. (2011). Partidos políticos na constituição de 1988. In: CLÈVE, C.; BARROSO, L. R. (orgs.). *Direito constitucional*: teoria geral do estado. Vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais.

DA SILVA, J. A. (1999). *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros.

DAHL, R. A. (2005). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.

FERREIRA, M. R. (2005). *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. atual Brasília, DF: TSE; SDI.

HUNTINGTON, S. P. (1994). *A terceira onda*: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática.

LACERDA, A. F. (2009). A função social dos partidos políticos no atual modelo institucional delineado pela constituição da república de 1988. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, ano 1, n. 19, p. 289-309.

MALISKA, M. A. (2006). *Pluralismo jurídico e direito moderno*. Curitiba: Juruá.

MENDES, G. F.; **BRANCO**, P. G. G. (2011). Curso de direito constitucional. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.

NICOLAU, J. (2012). *Eleições no Brasil*: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar.

OLIVEIRA, M. A. C. (2009). A legitimidade democrática da Constituição da República Federativa do Brasil: uma reflexão sobre o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: BINENBOJM, G.; SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ROXO, S. (2016). PT decide acabar com eleição direta para presidente do partido. *O Globo*. Disponível em: [http://oglobo.globo.com/brasil/pt-decide-acabar-com-eleicao-direta-para-presidente-do-partido-20453461]. Acesso em 22 jan. 2016.

SERRA desiste e deixa PSDB livre para indicar Aécio à Presidência em 2014. (2013). *G1*. Disponível em: [http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2013/12/serra-desiste-e-deixa-psdb-livre-para-indicar-aecio-presidencia-em-2014.html]. Acesso em 22 jan. 2015.

SCHIER, P. R. (2017). *Presidencialismo de coalizão*: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá.

"Abuso de poder religioso": os limites do discurso religioso no processo democrático

Frederico Rafael Martins de Almeida e Rafael Antônio Costa

Resumo

O presente artigo objetiva investigar a possibilidade de o Estado impor limitações ao exercício da liberdade religiosa no processo democrático, à luz da Constituição, dos direitos fundamentais e do direito eleitoral. Serão analisados o direito fundamental à liberdade religiosa, o princípio da laicidade estatal, bem como os instrumentos jurídicos criados para conferir legitimidade ao regime democrático contra a influência do poder nas eleições.

Palavras-chave: direitos fundamentais; liberdade religiosa; laicidade; abuso de poder; eleições.

Abstract

This work aims to investigate whether the State is allowed to impose freedom of religion within the democratic process according to the Constitution and fundamental rights. Consequently, this study analyzes the fundamental right to freedom of religion, the principle of State secularism as well as the legislative instruments created to provide legitimacy to the democratic system to avoid undesirable bias in elections because of its power.

Keywords: fundamental rights; fredom of religion; state secularism; abuse of power; election.

Sobre os autores

Frederico Rafael Martins de Almeida é mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário de Curitiba; membro do Conselho Consultivo da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná; e analista judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR).

Rafael Antônio Costa, mestrando em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina; e analista judiciário no TRE-PR.

Introdução

Nota-se cotidianamente a presença do discurso religioso nas questões políticas. Temas como aborto, células-tronco, família, adoção, entre outros, têm gerado profundas controvérsias na sociedade, as quais são transpostas para o Estado, quer na formulação de políticas públicas, quer no julgamento de ações judiciais.

O discurso religioso também está presente no processo político-eleitoral, sendo alvo do que se convencionou chamar de "abuso de poder religioso". Nos últimos anos, alguns autores têm discorrido sobre os limites da influência dos segmentos religiosos na tomada de decisões políticas e no processo eleitoral, também utilizado no âmbito deste último a mesma expressão.

Mandatos eletivos, conferidos pelo voto popular, têm sido cassados pelo Estado (por meio da Justiça Eleitoral) com base no entendimento – cuja validade será investigada – de que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor estaria submetida a limites, e que a violação desses limites comprometeria a legitimidade do processo democrático, em sua acepção formal.

A questão que se analisa, objeto do presente estudo, é se o Estado pode impor limites ao direito fundamental à liberdade religiosa no contexto do processo democrático, a fim de se assegurar o princípio da laicidade estatal. Objetiva-se, portanto, perquirir se o combate ao "abuso de poder religioso" é uma manifestação estatal legítima ou, ao contrário, configura perseguição ou intolerância religiosa, subvertendo os valores democráticos.

O presente artigo foi organizado em quatro partes. Na primeira parte, abordou-se o direito fundamental à liberdade religiosa na Constituição Federal de 1988, seu âmbito de proteção e regulação, núcleo essencial, e os limites que podem ser legitimamente impostos a seu exercício. Na segunda parte foram analisadas a relação entre Estado e religião, o princípio da laicidade estatal e a influência do discurso religioso na esfera política. Na terceira parte, avaliaram-se as normas jurídicas e formulações doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do combate ao abuso de poder no processo político-eleitoral. E, na quarta parte, foi analisada a constitucionalidade das limitações estatais impostas ao exercício da liberdade religiosa no âmbito do processo democrático.

Para a realização da pesquisa utilizou-se o método teórico-bibliográfico, pelo qual foram aplicados textos constantes de livros,

artigos e publicações jurídicas em geral, bem como pesquisas jurisprudenciais pertinentes ao tema. Abordou-se a matéria pelo método indutivo, ou seja, identificando as partes de um fenômeno e colecionando-as de modo a se obter uma conclusão geral.

O direito fundamental à liberdade religiosa

A liberdade religiosa, ensinam Sarlet, Marinoni e Miditiero (2014, 458), é uma das mais antigas e fortes reivindicações do indivíduo, de modo que seu estudo deve levar em conta o caráter sensível, bem como as perseguições e atrocidades cometidas em nome da religião ou por conta da intolerância religiosa ao longo dos tempos.

Na evolução constitucional brasileira, a liberdade religiosa se faz presente em todos os textos constitucionais[1]. Na Constituição Federal de 1988 figura não apenas como direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso VI, mas também por meio de garantias, como a assistência religiosa (art. 5º, VII), a objeção de consciência (arts. 5º, VIII, e 143), a laicidade do Estado (art. 19, I) e a imunidade de impostos sobre templos de qualquer culto (art. 150, VI, *b*). Além disso, a livre divulgação das ideias religiosas também se relaciona intimamente com outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão (art. 5º, IV e XI) e de informação (art. 5º, XIV).

A liberdade religiosa tem natureza jurídica de direito fundamental, não apenas por estar prevista no Título II da Constituição de 1988 (fundamentalidade formal), mas também por carregar decisão fundamental sobre a estrutura básica do Estado e sua relação com a sociedade (fundamentalidade material)[2].

Desse modo, o presente estudo aborda a liberdade religiosa sob a perspectiva da teoria dos direitos fundamentais, o que demanda a análise de sua dupla perspectiva (objetiva e subjetiva), âmbito de proteção, âmbito de regulação, titulares, destinatários, núcleo essencial e limites.

1. A Carta Imperial de 1824 (art. 179, V); a Constituição de 1891 (art. 72); a Constituição de 1934 (art. 113); a Constituição de 1937 (art. 122); a Constituição de 1946 (art. 141); a Constituição de 1967 (art. 150); e a EC 1/1969 (art. 153).
2. A característica da fundamentalidade é intrínseca à noção de direitos fundamentais. Cf. Canotilho (2002, 378-9), Sarlet (2007, 88-92), entre outros.

A dupla perspectiva objetiva e subjetiva do direito fundamental à liberdade religiosa

Para a doutrina constitucional brasileira, influenciada pelas doutrinas alemã e ibérica, os direitos fundamentais não são apenas direitos subjetivos (dimensão subjetiva), mas também deveres de proteção impostos ao Estado e à coletividade (dimensão objetiva). Segundo Sarlet (2007, 166):

> A constatação de que os direitos fundamentais revela dupla perspectiva, na medida em que podem, em princípio, ser considerados tanto como direitos subjetivos individuais, quanto elementos objetivos fundamentais da comunidade, constitui, sem sombra de dúvida, uma das mais relevantes formulações do direito constitucional contemporâneo, de modo especial no âmbito da dogmática dos direitos fundamentais.

Também o direito fundamental à liberdade religiosa manifesta essa dupla dimensão (subjetiva e objetiva). Assim, além de direito subjetivo dos cidadãos e das confissões religiosas, individualmente considerados, a liberdade religiosa revela uma dimensão objetiva, tradicionalmente tratada como *princípio da não confessionalidade* (Weingartner Neto, 2013, 268) ou, como preferimos, *princípio da laicidade estatal*.

Âmbito de proteção e âmbito de regulação

Âmbito de regulação de um direito fundamental é a "parcela da realidade da vida que a norma de direito fundamental destaca como objeto de proteção" (Guedes, 2013, 663). Em relação à liberdade religiosa, seu âmbito de regulação é a religiosidade em todas as suas formas de expressão, íntimas ou exteriorizadas, individuais ou coletivas. Já o âmbito de proteção, ou âmbito normativo, designa "quais bens jurídicos (ou condutas) são protegidos pelas normas garantidoras de direitos fundamentais e qual a extensão dessa proteção" (Ibidem, 663).

Weingartner Neto (2006, 257-63) identificou um extenso Catálogo de Posições Jusfundamentais, ao analisar o âmbito de proteção do direito fundamental à liberdade religiosa, o qual compreende duas grandes dimensões: como direito subjetivo (1) e como

vetor objetivo (2). Como direito subjetivo, o autor identifica duas subcategorias: direitos subjetivos individuais (1.1) e direitos subjetivos das pessoas jurídicas (1.2):

> A primeira dimensão (1) dá conta de liberdade religiosa como *direito subjetivo*. No primeiro subgrupo (1.1), como *direito subjetivo individual*, destaca-se: (1.1.1) a *liberdade de ter, não ter ou deixar de ter* religião; (1.1.2) como *liberdade de crença*, de escolher livremente, mudar ou abandonar a própria crença religiosa; (1.1.3) liberdade de *atuação* segundo a própria crença (unidade essencial entre crença e conduta religiosa – agir ou não agir em conformidade com as normas da religião professada); (1.1.4) liberdade de *professar* a própria crença: (1.1.4.1) procurar por ela novos crentes (*proselitismo*); (1.1.4.2) *exprimir e divulgar* livremente pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, o seu pensamento em matéria religiosa; (1.1.4.3) inclusive de *produzir obras* científicas, literárias e artísticas sobre religião; (1.1.5) liberdade de *informar e se informar* sobre religião; (1.1.6) liberdade de *aprender e ensinar* religião; (1.1.7) *liberdade de culto*, de praticar ou não praticar os atos do culto, particular ou público, da religião professada; (1.1.7.1) a liberdade de culto inclui a *inviolabilidade dos templos* e (1.1.7.2) direitos de *participação religiosa*: (1.1.7.2.1) aderir à igreja ou confissão religiosa que escolher, participar na vida interna e nos ritos religiosos celebrados em comum e receber a assistência religiosa que pedir; (1.1.7.2.2) celebrar casamento e ser sepultado com os ritos da própria religião; (1.1.8) *reunir-se, manifestar-se e associar-se* com outros de acordo com as próprias convicções em matéria religiosa; (1.1.9) direito à *privacidade religiosa,* pelo qual (1.1.9.1) ninguém pode ser perguntado por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou prática religiosa, salvo para recolha de dados estatísticos não individualmente identificáveis, nem ser prejudicado por se recusar a responder; (1.1.9.2) direito de escolher para os filhos os nomes próprios da onomástica religiosa da religião professada; (1.1.9.3) direito de educação dos filhos em coerência com as próprias convicções em matéria religiosa; (1.1.10) direito à *objeção de consciência* por motivo de crença religiosa, com atribuição de serviço alternativo ao serviço militar obrigatório; (1.1.11) direito à assistência religiosa em situações especiais: na qualidade de membro, ainda que transitório, das forças armadas ou de segurança pública; ou em caso de internamento em hospitais,

> asilos, colégios, estabelecimentos de saúde, de assistência de educação e similares; bem como em caso de privação de liberdade em estabelecimento prisional; (1.1.12) direito à *dispensa do trabalho e de aulas/provas* por motivo religioso, quando houver coincidência com os dias de descanso semanal, das festividades e nos períodos e horários que lhes sejam prescritos pela confissão que professam; (1.1.13) o *conteúdo negativo* da liberdade religiosa avulta nas seguintes hipóteses, em que ninguém pode: (1.1.13.1) ser obrigado a professar uma crença religiosa, a praticar ou a assistir atos de culto, a receber assistência religiosa ou propaganda em matéria religiosa; (1.1.13.2) ser coagido a fazer parte, a permanecer ou a sair de associação religiosa, igreja ou confissão, sem prejuízo das respectivas normas sobre filiação e exclusão dos membros; (1.1.13.3) ser obrigado a prestar juramento religioso; (1.1.14) direito a *tratamento diferenciado* para as pessoas consideradas *ministros* do culto pelas normas da respectiva igreja ou confissão religiosa, que envolve ampla liberdade de exercer seu ministério, direito à seguridade social, isenção de serviço militar obrigatório, escusa de intervenção como jurado ou testemunha; (1.1.15) direito ao *ensino religioso em escola pública* de ensino fundamental. (Weingartner Neto, 2006, 257-9, grifos do autor)

Já no segundo subgrupo (1.2), como *direito subjetivo das igrejas* – que também podemos chamar de *direito de liberdade de organização religiosa* (Silva, 2005, 250), Weingartner Neto (2006, 259-61, grifos do autor) identificou os seguintes direitos:

> (1.2.1) um direito geral de *autodeterminação,* que se desdobra em: (1.2.1.1) *autocompreensão e autoidentificação* no que tange à identidade religiosa e ao caráter próprio da confissão professada, bem assim no tocante aos fins específicos da atividade de cada sujeito titular do direito; (1.2.1.2) *auto-organização e auto-administração,* podendo dispor com autonomia sobre: formação, composição, competência e funcionamento de seus órgãos; representação, funções e poderes dos seus representantes, ministros etc.; direitos e deveres religiosos dos crentes; adesão ou participação na fundação de federações ou associações interconfessionais, com sede no país ou nos estrangeiro; (1.2.1.3) *autojurisdição e autodissolução;* (1.2.2) liberdade de *exercício das funções religiosas e do culto,* podendo, sem interferência do Estado ou de terceiros: (1.2.2.1) exercer os atos de culto, privado ou público, sem prejuízo das

> exigências de polícia e trânsito; (1.2.2.2) estabelecer lugares de culto ou de reunião para fins religiosos, inclusive construir ou abrir edifícios religiosos e adquirir e usar os bens convenientes; (1.2.2.3) ensinar na forma e pelas pessoas autorizadas por si a doutrina da confissão professada; (1.2.2.4) difundir a confissão professada e procurar para ela novos crentes (proselitismo); (1.2.2.5) assistir religiosamente os próprios membros; (1.2.2.6) comunicar e publicar atos em matéria religiosa e de culto (divulgar o próprio credo); (1.2.2.7) relacionar-se e comunicar-se com as organizações similares ou outras confissões, no território nacional ou no estrangeiro; (1.2.2.8) designar e formar os seus ministros; (1.2.2.9) fundar seminários ou quaisquer outros estabelecimentos de formação ou cultura religiosa; (1.2.3) direito de *autofinanciamento*, podendo pedir e receber contribuições voluntárias, financeiras e de outros tipos, a particulares e instituições; (1.2.4) exercício de *atividades não religiosas* de caráter instrumental, consequencial ou complementar das suas funções religiosas, podendo: (1.2.4.1) criar escolar particulares e cooperativas e, de modo geral, promover instituições religiosas e constituir associações e fundações educativas, culturais, caritativas e sociais de inspiração religiosa; (1.2.4.2) pratica beneficências dos crentes ou de quaisquer pessoas; (1.2.4.3) praticar as próprias expressões culturais ou de educação e a cultura em geral; (1.2.4.4) utilizar meios de comunicação social próprios para a prossecução de suas atividades.

De acordo com o autor, a segunda dimensão (vetor objetivo) comporta os princípios (2.1), deveres de proteção (2.2) e garantias institucionais (2.3). Em relação aos princípios, Weingartner Neto (2006, 261-2) elenca os seguintes: (2.1.1) *princípio da separação*, "que afirma que as igrejas e confissões religiosas estão separadas da estrutura e da organização político-administrativa do Estado"; (2.1.2) *princípio da não confessionalidade*; (2.1.3) *princípio da cooperação*, "que traduz colaboração de interesse público"; (2.1.4) *princípio da solidariedade*; e (2.1.5) *princípio da tolerância*, que acarreta um *dever* de tolerância por parte do Estado e dos particulares. Por fim, enquanto deveres de proteção (2.2) e garantia institucional (2.3), pondera (Ibidem, 262-3):

> (2.2) *Deveres de proteção* – é viável equacionar as relações entre o Estado e as confissões religiosas, de maneira genérica, em três vertentes de funções estatais: (2.2.1) a proteção dos *indivíduos* (defesa da liberdade

> religiosa individual); (2.2.2) a proteção da *sociedade civil* contra os abusos (inclusive coordenando as diversas liberdades religiosas coletivas); (2.2.3) e *criar condições* para que as confissões religiosas desempenhem suas missões (dever de aperfeiçoamento); (2.3) como *garantia institucional,* protege-se: (2.3.1) a liberdade religiosa *individual* (autodeterminação da personalidade); (2.3.2) e a liberdade religiosa *coletiva* (autodeterminação confessional), as *igrejas* como instituição; (2.3.3) além de garantir-se o princípio da *igualdade*; (2.3.4) e a *diversidade* e o *pluralismo religioso* (que refletem na abertura e no pluralismo do espaço público).

Limitações

O direito fundamental à liberdade religiosa, todavia, encontra limitações. Segundo Sarlet, Marinoni e Miditiero (2014, 469), são múltiplos os conflitos da liberdade religiosa com outros direitos fundamentais e bens jurídico-constitucionais. Em razão disso,

> podem ser justificadas, a depender do caso, restrições quanto ao uso da liberdade religiosa para fins de prática do curandeirismo e exploração da credulidade pública, especialmente quando com isso se estiver incorrendo em prática de crime ou afetando direitos de terceiros ou interesse coletivo. (Ibidem, 469)

O princípio constitucional da laicidade estatal

Para a efetiva proteção da liberdade religiosa, é necessária a observância do princípio da laicidade, ou seja, a separação política e jurídica entre Estado e Igreja (Alves, Brega Filho, 2009, 80). O princípio da laicidade estatal está previsto no artigo 19, inciso I, da Constituição Federal de 1988:

> É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. (Brasil, 2011, 688)

Ronald Dworkin (2008, 58) assevera que um Estado secular (laico, não confessional) deve ser religiosamente permissivo, mantendo-se neutro em relação à existência de Deus ou de Deuses ou se alguma religião é a melhor, e não deve tolerar qualquer referência ou insinuação religiosa ou antirreligiosa em cerimônias oficiais ou em declarações políticas.

Segundo Ilton Garcia da Costa e Junio Barreto dos Reis (2014, 107):

> A laicidade estatal vem denominada como a desvinculação do Estado de uma religião oficial e com a garantia da liberdade religiosa, seja ela individual ou coletiva. O Estado laico tem a sua fundamentação na democracia, pois ele não é instituído por dogmas religiosos, mas pela vontade popular. Então, laico não deriva da religião, mas sim da imposição de como o Estado quer se constituir para conduzir a sociedade, e escolhendo ser laico, cabe a ele salvaguardar as diversas confissões religiosas contra os abusos que estas venham a sofrer, sejam do poder público ou do particular.

O princípio constitucional da laicidade estatal, portanto, não se contrapõe ao direito fundamental à liberdade religiosa. Na verdade ocorre exatamente o contrário: o princípio da laicidade estatal constitui uma das facetas da dimensão objetiva do direito fundamental à liberdade religiosa. Desse modo, não configura lícito ao Estado estabelecer limitações ao discurso político exercido no seio das comunidades religiosas apenas sob a alegação de violação do princípio da laicidade estatal. Todavia, outros princípios e valores devem ser considerados para que seja garantida a normalidade e legitimidade das eleições, como se verá a seguir.

Existe "abuso de poder religioso" no direito eleitoral?

Conforme demonstra Guedes (2013, 657), existe entre os direitos fundamentais e a democracia uma relação paradoxal de mútua implicação e tensão. Se, por um lado, a democracia exige uma sociedade em que sejam garantidos os direitos fundamentais (relação de implicação), por outro, o papel contramajoritário dos direitos fundamentais impõe limites à vontade da maioria (relação de tensão).

No que diz respeito ao processo político-eleitoral, a própria Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes para o combate à influência abusiva do poder no resultado das eleições:

> Art. 14 [...] §9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Brasil, 2011, 688)

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal determina a proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra "a influência do poder econômico" (ou *abuso de poder econômico*[3]) e o "abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta" (ou *abuso de poder político*[4]). O dispositivo supracitado é regulamentado pelo artigo 22, da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades):

> Qualquer partido político, coligação, ou candidato ou Ministério Público Eleitoral, poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir a abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político, obedecido o seguinte rito. (Brasil, 1988, apud Brasil, 2016a, 347)

Conforme leciona Almeida (2016, 100), a legislação eleitoral objetiva combater, basicamente, três tipos de abuso de poder, que

3. Segundo Almeida (2016, 509), "abuso do poder econômico, para fins meramente didáticos, é o emprego de recursos financeiros e não financeiros, materiais e humanos, antes ou durante a campanha, com inobservância dos ditames fixados pela legislação eleitoral, com o afã de favorecer candidato, partido ou coligação, ocasionando lesões à normalidade e à legitimidade dos pleitos eleitorais".
4. Para Almeida (2016, 511), "o abuso do poder político consiste no uso ou na utilização indevida da máquina administrativa em prol de determinado candidato, partido ou coligação. É um ato abusivo de autoridade em detrimento da liberdade do direito de sufrágio do eleitor".

ocasionam lesões à normalidade e à legitimidade do pleito: (i) o *abuso de poder econômico*, que é o "emprego de recursos financeiros e não financeiros, materiais e humanos, antes e durante a campanha, com inobservância dos ditames fixados pela legislação eleitoral, com o afã de favorecer candidato, partido ou coligação" (Ibidem, 509); (ii) o *abuso de poder político*, que consiste na "utilização indevida da máquina administrativa em prol de determinado candidato, partido ou coligação" (Ibidem, 511); e (iii) o *abuso de poder no uso dos meios de comunicação social*, concebido como "o emprego ou a utilização excessiva, indevida ou deturpada dos veículos de imprensa escrita (jornais, revistas, livros e periódicos) ou do rádio, da televisão ou da internet nas campanhas eleitorais por candidato, partido ou coligação" (Ibidem, 512).

Merece destaque a *utilização indevida dos meios de comunicação social*, que ocorre quando "um veículo de comunicação social (*v.g.* rádio, jornal, televisão) não observar a legislação de regência, causando benefício eleitoral a determinado candidato, partido ou coligação" (Zilio, 2016, 542). Embora não seja o objetivo do presente trabalho, insta ressaltar que o uso abusivo dos meios de comunicação social não se restringe aos meios de comunicação em massa (rádio e televisão), podendo ocorrer, a depender da gravidade do caso, a utilização irregular de outros meios de comunicação, como alto-falantes, carros de som e meios impressos[5].

Observa-se, desse modo, que inexiste a figura "abuso de poder religioso" na Constituição ou na legislação eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, já decidiu que o termo "autoridade", contido no *caput* do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades, se refere exclusivamente a "ocupante de cargo ou função na administração

5. A definição da expressão "meio de comunicação" não é clara e precisa (Araújo, 2007). Costuma-se conceituá-lo como "canal ou cadeia de canais que liga a fonte ao receptor" ou "sistema (constituído por elementos físicos) onde ocorre a transmissão de mensagens" (Rabaça e Barbosa, 2002, 479). Eugênio Malanga (1979, 21) identifica cinco categorias de meios de comunicação: (1) os meios gráficos (jornais, revistas, impressos); (2) os meios auditivos (rádio e alto-falante); (3) os meios visuais, os quais podem ser: (3.1) exteriores (cartazes, murais, anúncios em ônibus) e (3.2) interiores (expositores, cartazes de balcão, giratório); (4) os meios audiovisuais (televisão, cinema); e (5) os meios subsidiários (folhetos, catálogos, amostras, brindes).

pública direta, indireta ou fundacional", o que afasta sua aplicação analógica aos sacerdotes (Brasil, 2015, apud Brasil, 2016a, 335).

Recentemente, contudo, alguns juristas passaram a atacar o que seria uma quarta manifestação do abuso de poder: *o abuso de poder religioso*, pelo qual "partidos políticos e candidatos, valendo-se da estrutura eclesiástica e do apoio de ministros religiosos com discursos carregados de conotação religiosa e moral, estariam subvertendo a legitimidade do pleito e influenciando diretamente o resultado das eleições, ao arrepio da legislação eleitoral" (Santos, 2015, 75).

Mirla Regina da Silva Cutrim (2010), por exemplo, expressa que

> o poder religioso é uma novidade das mais recentes eleições, não só porque passa por cima das leis humanas e das leis de Deus, mas devido aos meios e artifícios utilizados pelas lideranças políticas, tudo com o indigesto aval das lideranças religiosas.

Amilton Augusto Kufa (2016, 21-4), com fundamento na parte final do artigo 242 do Código Eleitoral, identifica o gênero *abuso do poder carismático ou ideológico*[6], do qual o abuso de poder religioso seria espécie. Desse modo, o autor define *abuso de poder religioso* como

> o desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, visando influenciar ilicitamente a vontade dos fiéis para a obtenção do voto, para a própria autoridade religiosa ou terceiro, seja através da pregação direta, da distribuição de propaganda eleitoral, ou, ainda, outro meio qualquer de intimidação carismática ou ideológica, casos que

6. Nas palavras de João Antônio da Silva Filho (2014, 72, apud Kufa, 2016, 22), *abuso do poder carismático ou ideológico* é o "uso da autoridade daquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de condutas, para exercer influência sobre o comportamento alheio e induzir membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação". Não reconhecemos a existência dessa modalidade de abuso de poder no Direito Eleitoral, haja vista a inexistência de norma sancionadora na hipótese de descumprimento do disposto no artigo 242 do Código Eleitoral, diferentemente do que ocorre com as hipóteses descritas no artigo 22, da Lei das Inelegibilidades, o qual prevê a sanção de inelegibilidade, além da cassação do registro ou diploma do candidato (Brasil, 1990, art. 22, XIV, apud Kufa, 2014).

> extrapolam os atos considerados como de condutas vedadas, previstos no art. 37, § 4º, da Lei nº 9.504/97. (Ibidem, 23)

Cumpre observar que a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), em duas oportunidades, limita a participação das igrejas no processo eleitoral. A primeira delas diz respeito à propaganda eleitoral, que é proibida em locais de amplo acesso ao público, no qual se inclui as igrejas (art. 37, §4º). Nesse sentido, decidiu o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Paraná:

> EMENTA: ELEIÇÕES 2016. PROPAGANDA ELEITORAL EM TEMPLO RELIGIOSO (BEM DE USO COMUM). REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO § 1º DO ART. 37 DA LEI Nº 9.504/1997 EM SEU PATAMAR MÍNIMO. PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE REJEITADA. RECURSOS, PELO MÉRITO, NÃO PROVIDOS.
>
> 1. Nas hipóteses de as razões recursais serem minimamente inteligíveis e referirem-se ao objeto dos autos, não há ofensa ao princípio da dialeticidade. Precedentes desta Corte.
>
> 2. Já decidiu este Tribunal Regional Eleitoral, *mutatis mutandis*, que "O comparecimento do candidato, durante ato de campanha, ao templo religioso, comparecendo ao púlpito para se dirigir aos fiéis, bem como a sua exposição no altar da igreja para receber oração, tudo isso com bottons de campanha nas vestimentas, configura a propaganda no interior do templo, que é vedada pela legislação eleitoral" (RE nº 26695, Rel. Juiz Nicolau Konkel Júnior, publicado em sessão de 27/10/2016).
>
> 3. "À míngua de elementos que indiquem a necessidade de exasperação da pena, a multa deve ser fixada em seu mínimo legal" (TRE/PR, RE nº 14618, Rel. Juiz Marcos Roberto Araújo dos Santos, publicado em sessão de 20/09/2012).
>
> 4. Recursos conhecidos e não providos. (Brasil, 2016b)

Em um caso envolvendo a distribuição de panfletos de propaganda eleitoral em um templo religioso – conduta vedada nos termos do artigo 37 da Lei das Eleições – o Tribunal Superior Eleitoral assim se manifestou:

> PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. PANFLETOS. TEMPLO RELIGIOSO. INFRAÇÃO INSTANTÂNEA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. RESTAURAÇÃO DO BEM. INVIABILIDADE. DESPROVIMENTO DOS AGRAVOS.
>
> 1. O entendimento deste Tribunal Superior é no sentido de que o prazo de 24 horas previsto no art. 96, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 se aplica tanto a recursos contra decisão de juiz auxiliar como também a embargos de declaração opostos a acórdão de TRE. 2. A inobservância do prazo de 24 horas previsto no art. 96, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 acarreta a intempestividade do recurso especial. Precedentes. 3. Configura propaganda eleitoral irregular a distribuição de material de propaganda eleitoral no interior de templo religioso (art. 37, § 4º, da Lei nº 9.504/1997). 4. Trata-se de hipótese de infração instantânea a revelar situação excepcional, pois, uma vez realizada a distribuição dos panfletos, não é possível, no caso, promover a regularização da publicidade ou a restauração do bem. Segundo a jurisprudência do TSE, é possível a dispensa da prévia notificação prevista no art. 37, § 1º, da Lei nº 9.504/1994 em razão de particularidades do caso concreto. 5. Agravos regimentais desprovidos. (Brasil, 2017a, 122)

A segunda hipótese refere-se à utilização de carros de som, proibidos na distância inferior a 200 metros das igrejas, bem como equipamentos públicos, em bibliotecas ou sedes de governo.

Observa-se, portanto, que quando o legislador quis criar uma proibição específica para as igrejas, o fez expressamente e na mesma medida que demais entidades congêneres, de modo a se afastar qualquer intromissão estatal nas atividades religiosas. Qualquer outra interferência seria reputada inconstitucional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 assegura o direito fundamental à liberdade religiosa de forma ampla, assim como à liberdade de expressão e de informação. Santos (2015, 88) chega à mesma conclusão:

> Portanto, não existe "abuso de poder religioso" como uma espécie autônoma de ilicitude eleitoral, afinal, o arcabouço jurídico-eleitoral não se preocupa em qualificar o motivo fomentador do abuso, seja religioso, ideológico ou não, cumprindo-lhe verificar o excesso do poder capaz de influenciar a legitimidade das eleições. Assim, os limites da influência da religião evangélica no processo político-eleitoral são aqueles estabelecidos

> pela legislação em vigência, que vedam o uso excessivo do poder político, econômico e dos meios de comunicação. Caso se aceitasse a categorização de "abuso de poder religioso" como ilicitude eleitoral, dever-se-ia cogitar também, dentro de uma visão isonômica, ao "abuso de poder ideológico", "abuso de poder marxista", "abuso de poder homossexual", "abuso de poder irreligioso" ou "abuso de poder empresarial".

Nada impede que condutas atentatórias às normas e princípios eleitorais, mesmo que ocorridas no seio das comunidades religiosas, possam ser sancionadas, quando se enquadrarem nos ilícitos previstos na legislação eleitoral. Ilustra essa hipótese o caso trazido por Luiz Eduardo Peccinin (2015, 122), em que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro cassou o mandato de um candidato que se utilizou da igreja para fazer campanha eleitoral, "usando passagens bíblicas que falam sobre eleição e candidatos", por considerar ter ocorrido uso indevido dos meios de comunicação (e não por "abuso de poder religioso!"), *in verbis*:

> Recurso Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2012. Uso indevido dos meios de comunicação. Abuso do poder religioso. Utilização da igreja para intensa campanha eleitoral em favor de candidato a vereador. Pregações, apelos e pedidos expressos de votos. Citações bíblicas com metáforas alusivas ao beneficiário. Pesquisas de intenção dentro dos cultos. Discursos do candidato no altar. Distribuição de material publicitário na porta da igreja. Pressão psicológica relatada em depoimentos testemunhais. Violação à moralidade, à liberdade de voto e ao equilíbrio da disputa ao pleito. Potencialidade lesiva irrelevante. Gravidade da conduta configurada. Manutenção da cassação ou denegação do diploma do candidato e da inelegibilidade de todos os representados. Desprovimento do recurso. 1) A entidade religiosa, enquanto veículo difusor de doutrinas apto a alcançar um número indeterminado de pessoas, é talvez o meio de comunicação social mais poderoso de todos, porquanto detém a capacidade de lidar com um dos sentimentos mais intrigantes e transcendentais do ser humano: a fé. 2) Os depoimentos testemunhais demonstraram que os pastores representados, muito mais do que apenas induzir ou influenciar os fiéis, efetuaram, ao longo do período eleitoral, uma pressão para que votassem no candidato indicado pela igreja, incitando um ambiente de temor e ameaça psicológica, na medida em que levavam a crer que o descumprimento

> das orientações, que mais pareciam ordens, representaria desobediência à instituição e uma espécie de desafio à vontade Divina. 3) O abuso da confiança de um sem número de seguidores, representou conduta violadora à liberdade de voto e ao equilíbrio da concorrência entre candidatos. 4) Propósito religioso que restou desvirtuado em prol de finalidades eleitoreiras, com templos transformados em verdadeiros comitês de campanha, cuja localização em áreas humildes da região pressupõe público-alvo, em princípio, mais suscetível a manipulações. 5) A prática vem se mostrando cada vez mais freqüente na sociedade, levando alguns estudiosos a vislumbrar uma nova figura jurídica dentro do direito eleitoral: o abuso do poder religioso. Apesar de não possuir regulamentação expressa, tal modalidade, caso não considerada como uso indevido dos meios de comunicação, merece a mesma reprimenda dada as demais categoriais abusivas legalmente previstas. 6) Recuso desprovido. (Brasil, 2013, 13-22).

Foi esse o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Recurso Ordinário nº 265308/RO (Caso Ivo Cassol), cuja ementa paradigmática merece transcrição integral:

> ELEIÇÕES 2010. RECURSOS ORDINÁRIOS. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E ABUSO DO PODER POLÍTICO OU DE AUTORIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO.
>
> 1. Os candidatos que sofreram condenação por órgão colegiado pela prática de abuso do poder econômico e político têm interesse recursal, ainda que já tenha transcorrido o prazo inicial de inelegibilidade fixado em três anos pelo acórdão regional. Precedentes.
>
> 2. Abuso do poder religioso. Nem a Constituição da República nem a legislação eleitoral contemplam expressamente a figura do abuso do poder religioso. Ao contrário, a diversidade religiosa constitui direito fundamental, nos termos do inciso VI do artigo 5º, o qual dispõe que: "É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias".

3. A liberdade religiosa está essencialmente relacionada ao direito de aderir e propagar uma religião, bem como participar dos seus cultos em ambientes públicos ou particulares. Nesse sentido, de acordo com o art. 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, "toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos".

4. A liberdade religiosa não constitui direito absoluto. Não há direito absoluto. A liberdade de pregar a religião, essencialmente relacionada com a manifestação da fé e da crença, não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados pela legislação.

5. Todo ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistemática. A garantia de liberdade religiosa e a laicidade do Estado não afastam, por si sós, os demais princípios de igual estatura e relevo constitucional, que tratam da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, assim como os que impõem a igualdade do voto e de chances entre os candidatos.

6. Em princípio, o discurso religioso proferido durante ato religioso está protegido pela garantia de liberdade de culto celebrado por padres, sacerdotes, clérigos, pastores, ministros religiosos, presbíteros, epíscopos, abades, vigários, reverendos, bispos, pontífices ou qualquer outra pessoa que represente religião. Tal proteção, contudo, não atinge situações em que o culto religioso é transformado em ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de voto em favor dos candidatos.

7. Nos termos do art. 24, VIII, da Lei nº 9.504/97, os candidatos e os partidos políticos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie proveniente de entidades religiosas.

8. A proibição legal de as entidades religiosas contribuírem financeiramente para a divulgação direta ou indireta de campanha eleitoral é reforçada, para os pleitos futuros, pelo entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal no sentido de as pessoas jurídicas não poderem contribuir para as campanhas eleitorais (ADI nº 4.650, rel. Min. Luiz Fux).

9. A propaganda eleitoral não pode ser realizada em bens de uso comum, assim considerados aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como os templos, os ginásios, os estádios, ainda que de propriedade privada (Lei nº 9.504/97, art. 37, caput e § 4º).

10. O candidato que presencia atos tidos como abusivos e deixa a posição de mero expectador para, assumindo os riscos inerentes, participar diretamente do evento e potencializar a exposição da sua imagem não pode ser considerado mero beneficiário. O seu agir, comparecendo no palco em pé e ao lado do orador, que o elogia e o aponta como o melhor representante do povo, caracteriza-o como partícipe e responsável pelos atos que buscam a difusão da sua imagem em relevo direto e maior do que o que seria atingido pela simples referência à sua pessoa ou à sua presença na plateia (ou em outro local).

11. Ainda que não haja expressa previsão legal sobre o abuso do poder religioso, a prática de atos de propaganda em prol de candidatos por entidade religiosa, inclusive os realizados de forma dissimulada, pode caracterizar a hipótese de abuso do poder econômico, mediante a utilização de recursos financeiros provenientes de fonte vedada. Além disso, a utilização proposital dos meios de comunicação social para a difusão dos atos de promoção de candidaturas é capaz de caracterizar a hipótese de uso indevido prevista no art. 22 da Lei das Inelegibilidades. Em ambas as situações e conforme as circunstâncias verificadas, os fatos podem causar o desequilíbrio da igualdade de chances entre os concorrentes e, se atingir gravemente a normalidade e a legitimidade das eleições, levar à cassação do registro ou do diploma dos candidatos eleitos.

12. No presente caso, por se tratar das eleições de 2010, o abuso de poder deve ser aferido com base no requisito da potencialidade, que era exigido pela jurisprudência de então e que, não se faz presente no caso concreto em razão de suas circunstâncias. Recurso especial

> do pastor investigado recebido como recurso ordinário. Recursos ordinários dos investigados providos para julgar improcedente a ação de investigação judicial eleitoral. Recurso especial da Coligação Rondônia Melhor para Todos, autora da AIJE, prejudicado. (Brasil, 2017b, 20-1)

No caso supracitado o ministro Henrique Neves destacou que o Estado brasileiro é laico e que a legislação eleitoral não contempla o abuso de poder religioso, mas ressalvou que a liberdade religiosa não é um direito absoluto: "A livre autonomia para que as igrejas proclamem sua fé encontra limites nos deveres gerais impostos pelas normas e princípios constitucionais ou legais, os quais devem ser respeitados por todos, religiosos ou ateus" (Brasil, 2017b, 20-1).

Conclusão

O direito fundamental à liberdade religiosa tem um âmbito de proteção bastante amplo e agrega um grande número de direitos subjetivos individuais e coletivos, além dos princípios e deveres objetivos de proteção. Dentre os princípios que protegem a liberdade religiosa está o princípio da separação, ou laicidade, que impede a intromissão do Estado em questões religiosas.

O princípio constitucional da laicidade estatal não se contrapõe ao direito fundamental e à liberdade religiosa. Ao mesmo tempo, esses princípios não estão em desconformidade com as disposições constitucionais e infraconstitucionais sobre a matéria eleitoral, cujo objetivo é a legitimidade do processo democrático no campo eleitoral.

Todos os direitos constitucionais estão limitados ao seu exercício e prática de forma lícita. Quando tais direitos constitucionais são exercidos pelos cidadãos e pelo poder público de forma ilícita, abusiva e inescrupulosa, em prejuízo do Estado democrático de direito e, portanto, do interesse público, de grupos específicos e da coletividade como um todo, não encontram proteção constitucional.

A laicidade do Estado constitui uma das dimensões do direito fundamental à liberdade religiosa. O papel dos direitos fundamentais impõe limites aos atos praticados por seus cidadãos. O direito à liberdade religiosa tem suas limitações, da mesma forma que os outros direitos elencados na Constituição Federal de 1988.

Como visto no desenvolvimento deste artigo, há dispositivo legal constitucional, de âmbito eleitoral, que objetiva assegurar a normalidade e legitimidade das eleições, de forma a garantir o princípio da isonomia entre os candidatos, bem como os deveres de proteção impostos ao Estado e à coletividade (que também fazem parte dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988).

É claro que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeira a limites, pois a violação desses limites pode comprometer a legitimidade do processo democrático do Estado de direito.

A discussão doutrinária leva à conclusão de que não há lacuna legal na matéria em discussão, reforçada pela jurisprudência colacionada, que é clara quanto à ilicitude das práticas e crenças religiosas, que visam a influenciar de forma desvirtuada a vontade dos fiéis para a obtenção do voto, para a própria autoridade religiosa ou terceiro.

Os debates sobre a matéria estão muito mais concentrados na definição dos limites da liberdade religiosa.

O fato de não existir a figura do "abuso do poder religioso", na Constituição Federal de 1988 e na legislação eleitoral, não permite concluir que referido abuso não encontra respaldo legal.

Esses diplomas legais tratam da matéria de forma geral, sob uma ótica principiológica, vedando o uso excessivo do poder político, econômico e dos meios de comunicação, sem dispor sobre matérias específicas, pois seria impróprio legislar sobre temas que, por sua especificidade, deveriam ser enfrentados caso a caso.

A legislação eleitoral não se atém a qualificar o motivo fomentador do abuso, seja religioso, ideológico ou não, cumprindo-lhe verificar o excesso do poder capaz de influenciar a legitimidade das eleições.

Em conclusão, o exercício da liberdade religiosa não é absoluto e pode ser mitigado pelo Estado, quando em conflito com os demais valores e direitos protegidos constitucionalmente. Embora a figura do "abuso do poder religioso" não esteja prevista na Constituição e na legislação eleitoral, a conduta de líderes religiosos violadora das normas e preceitos dispostos na legislação eleitoral, que visem assegurar a normalidade e legitimidade das eleições, não encontra proteção na liberdade religiosa e pode ser sancionada pelo Estado.

Não há dúvidas de que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeita a limites, pois a violação desses limites pode comprometer a legitimidade do processo democrático do Estado de direito. No entanto, a aplicação das normas que regem a matéria deve ser realizada com o devido critério para que o combate ao abuso de poder no direito eleitoral não se transmude em intolerância religiosa, igualmente condenada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Referências

ALMEIDA, R. M. (2016). *Curso de direito eleitoral*. 10 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm.

ALVES, F. B.; **BREGA FILHO**, V. (2009). Da liberdade religiosa como direito fundamental: Limites, proteção e efetividade. *Argumenta Journal Law*, n. 11, p. 75-94.

ARAÚJO, C. A. Á. (2007). Problematizando o conceito de "meio" de comunicação. *e-Com*, vol. 1, n. 1, p. 16-44.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2011). *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília, DF: STF.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2016a). *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília, DF: TSE.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral do Paraná. (2016b). Recurso Eleitoral 23339. Acórdão 52621. Rel. Adalberto Jorge Xisto Pereira. Julgamento: 23/11/2016. Publicado em Sessão.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2017a). Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 781963. Rel.: Min. Gilmar Ferreira Mendes. Julgamento: 17/11/2016. DJe 03/02/2017, tomo 25.

_____. (2017b). Recurso Ordinário 265308. Rel.: Min. Henrique Neves Da Silva. Julgamento: 07/03/2017. DJe 05/04/2017, p. 20-21.

BRASIL. Tribunal do Estado do Rio de Janeiro. (2013). Recurso Eleitoral 49.381. Rel.: Leonardo Pietro Antonelli. Julgamento: 17/06/2013. DJe 24/06/2013, tomo 125, p. 13-22.

CANOTILHO, J. J. G. (2002). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.

COSTA, I. G.; **REIS**, J. B. (2014). Os limites da intervenção do poder público nas organizações religiosas. In: LISBOA, R. S.; REZENDE, E. N.; COSTA, I. G. (orgs.). *Relações privadas e democracia*. Florianópolis: Conpedi, p. 100-119.

CUTRIM, M. R. S. (2010). *Abuso do poder religioso*: uma nova figura no direito eleitoral? Disponível em: [http://www.asmac.com.br/noticia.php?noticia=740]. Acesso em 17 jun. 2016.

DWORKIN, R. (2008). *Is democracy possible here?* Principles for a new political debate. Princeton; Oxford: Princeton University Press.

GUEDES, N. (2013). Comentário ao art. 14. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, p. 657-684.

KUFA, A. A. (2016). O controle do poder religioso no processo eleitoral, como garantia do estado democrático de direito. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, vol. 6 n. 1, p. 21-24.

MALANGA, E. (1979). *Publicidade*: uma introdução. São Paulo: Atlas.

PECCININ, L. E. (2015). Democracia e o discurso religioso na arena política. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, vol. 7, n. 12, p. 107-126.

RABAÇA, C. A.; **BARBOSA**, G. G. (2002). *Dicionário de comunicação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.

SANTOS, V. N. M. (2015). *Análise dos limites ético-jurídicos da influência da religião no processo político-eleitoral brasileiro*. 102 f. Dissertação (Mestrado em Teologia). Faculdades EST, São Leopoldo. Disponível em: [http://tede.est.edu.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2015-10-30T095910Z-600/Publico/santos_vnm_tmp387.pdf]. Acesso em 14 abr. 2017.

SARLET, I. W. (2007). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SARLET, I. W.; **MARINONI**, L. G.; **MIDITIERO**, D. (2014). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SILVA, J. A. (2005). *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros.

WEINGARTNER NETO, J. (2006). *A edificação constitucional do direito fundamental à liberdade religiosa*: um feixe jurídico entre a inclusividade e o fundamentalismo. 576 f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

_____. (2013). Comentário ao art. 5º, VI a VIII. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, p. 264-273.

ZILIO, R. L. (2012). *Direito eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

O projeto e o discurso democrático-constitucional: representação, participação e deliberação democrática na Constituição de 1988*

Luiz Eduardo Peccinin

Resumo

Este artigo visa delinear o esquema democrático da Constituição de 1988, apontando a centralidade dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil na consolidação de um projeto democrático emancipatório e substancial, não somente formal. Em seguida, traduz a concepção constitucional de representação na democracia brasileira, especialmente a forma livre de mandato, e seus aspectos participativo e deliberativo, na qual o debate público, inclusivo, livre e igualitário cumpre papel fundamental na legitimidade democrática das decisões estatais junto com os futuros afetados por seus resultados.

Palavras-chave: Constituição; democracia; representação; participação; democracia deliberativa; debate público.

Abstract

This article aims to outline the democratic nature of the 1988 Constitution, focusing on the centrality of the constitutional fundamentals and goals of the Federative Republic of Brazil regarding the consolidation of an emancipatory and substantial democratic project, not merely formal. In the sequence, this paper demonstrates the constitutional conception of representation in the Brazilian democracy, with special focus on the free mandate, its participatory and deliberative aspects, in which an inclusive, free and egalitarian public debate plays a fundamental role in

* Este artigo representa parte da pesquisa do autor para conclusão do curso de Mestrado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, aprovada em 31 de março de 2016, sob orientação do prof. dr. Clèmerson Merlin Clève.

Sobre o autor

Mestre e bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), advogado, vice-presidente do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, coordenador-executivo do curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral In Company Universidade Positivo e Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

the democratic legitimacy of governmental decisions in respect to future people affected by its actions.
Keywords: Constitution; democracy; representation; participation; deliberative democracy; public debate.

Introdução

Não são poucas as análises feitas em torno da configuração constitucional e institucional do regime democrático pós-Carta de 1988. A partir de uma leitura superficial do artigo 1º e do artigo 14 da Constituição, seria possível defender que o Constituinte procurou instituir uma democracia apenas sob o ponto de vista formal, compromissada com os mecanismos para garantir a decisão da maioria (direta ou indiretamente), independentemente das escolhas e dos resultados alcançados. Ainda, não são poucas as vozes a limitar o exercício da soberania popular à forma indireta, mediante representantes eleitos, alijando qualquer forma de participação direta do cidadão na vida política estatal.

Essa múltipla interpretação pode ser feita em torno do modelo representativo brasileiro e sua convivência com outros modelos de participação cidadã. É comum o entendimento de um "mandato contrato" entre eleito e eleitor, vinculando o representante ao representado ou a um grupo de representados em suas escolhas no exercício do mandato. Igualmente, muito se questiona acerca da convivência entre o caráter representativo (indireto) com os modelos participativo (direto) e deliberativo democráticos. Afinal de contas, há um processo evolutivo de substituição daquele por estes?

Ainda que predominantes tais aspectos formais e representativos no arranjo institucional brasileiro, é preciso ir além de leituras reducionistas do modelo democrático constitucional.

Assim, o objeto deste artigo é esboçar (longe de esgotar) o esquema democrático de 1988, apontando a centralidade dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil na consolidação de um verdadeiro *projeto* democrático, emancipatório e substancial, não somente formal. Da mesma forma, o trabalho aborda a concepção constitucional de representação

democrática, especialmente a forma livre de mandato, dando especial atenção a seus aspectos participativo e deliberativo. Aspectos estes que, mediante um debate público, inclusivo, livre e igualitário, cumprem papel fundamental na legitimidade democrática das decisões estatais diante dos futuros afetados por seus resultados.

O princípio e o projeto democráticos da Constituição de 1988

"Governo do povo, pelo povo e para o povo" é a fórmula fundamental de Lincoln para qualquer conceito democrático a partir da modernidade. Segundo Norberto Bobbio, em seu significado descritivo, o termo "democracia" foi sempre empregado para designar a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo, por todos, por muitos ou pelo maior número, em oposição – numa classificação tripartida das formas de governo – à monarquia e à aristocracia, em que o poder é exercido por um ou por poucos, respectivamente (Bobbio, 2007, 137-49)[1].

Por outro lado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho divide a democracia em três modelos históricos básicos: (i) a democracia "dos antigos", grega ateniense, na qual todos os cidadãos participavam diretamente da Assembleia soberana para decidir sobre todas as questões políticas, como declarar paz ou guerra, aprovar tratados, estabelecer leis gerais; (ii) a democracia "dos modernos", exercida por representantes escolhidos pelo povo, fundada sobres os ideais

1. A este sistema de conceitos, Bobbio (2007, 137) ainda acrescenta o uso prescritivo axiológico do termo democracia ("a tipologia das formas de governo em seu uso prescritivo comporta não apenas um juízo absoluto sobre a bondade ou não desta ou daquela forma, mas também um juízo relativo sobre a maior ou menor bondade de uma forma com respeito às outras. Nesta perspectiva, a disputa em torno da democracia não se refere apenas ao problema de saber se a democracia é ou não uma forma boa ou má, mas estende-se ao problema de saber se ela é melhor ou pior do que as outras, ou seja, qual é a sua colocação num ordenamento axiológico das constituições") e seu uso histórico, no qual a tipologia das formas de governo serve para "traçar as linhas de desenvolvimento do curso histórico da humanidade entendido como um suceder-se de uma determinada constituição a outra segundo um certo ritmo. Trata-se de ver que posto a democracia ocupou em alguns dos grandes sistemas" (Ibidem, 146).

liberais do *Contrato social*, de Rousseau (2002)[2], e do princípio da separação dos poderes em *O espírito das leis*, de Montesquieu (1748); por fim, (iii) a democracia "contemporânea", na qual a representação não será eliminada, mas aprimorada por mecanismos participativos e fundada sempre sobre Constituição dirigida a ordenar o exercício do poder político (Ferreira Filho, 2001, 3-34).

Foi Rousseau, em *Contrato social* (2002), quem lançou as linhas mestras da democracia dos modernos e da democracia como a compreendemos hoje. Para ele, todos os homens nascem livres e iguais, e para que continuem nessa qualidade, para que um indivíduo não se sobreponha a outro, é preciso buscar uma "forma de associação que defenda e proteja toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente" (Rousseau, 2002, 24). Em outras palavras, eles se unem mediante o *pacto social*, no qual "cada um de nós põe em comum sua pessoa e a toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo" (Ibidem, 25-6). O particular somente estaria subordinado ao povo, à sua vontade impessoal, da qual ele faz parte e participa de sua formação em suas deliberações.

O modelo democrático rousseauniano, no entanto, era à época e sempre o foi impraticável. Em suas próprias palavras, "rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá", especialmente nos grandes Estados modernos, já que é impossível um povo incessantemente reunido para deliberar e cuidar dos negócios públicos, de maneira constante e na forma da lei (Rousseau, 2002, 94). Em resumo, Rousseau (Ibidem, 131) não considerava democrático o governo por meio de representantes[3]: "a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo".

2. Antes de Rousseau, também tiveram papel fundamental na teorização do contrato social e dos direitos naturais Thomas Hobbes, em *Leviatã* (1675), e John Locke no ataque ao patriarcalismo em *Dois tratados sobre o governo* (1689).
3. Um melhor desdobramento desse tema será realizado no tópico seguinte.

Não foi essa concepção que prevaleceu nas democracias modernas. A partir dos séculos XVIII e XIX, principalmente após a Revolução Francesa e a Revolução Americana, os novos modelos democráticos declinaram para a forma representativa e, consequentemente, "a luta pela democracia tenderá a se concentrar sobre o tema da titularidade e do exercício do voto". A abertura do processo revolucionário – entre a Declaração dos Direitos de 1789 e a Constituição de 1791 – traz em si a convicção da importância da participação política dos cidadãos, mas não a participação direta rousseaniana, e sim "nas bordas do mecanismo representativo", no qual "a assembleia constituinte age em representação da nação francesa e a participação política traduz-se primariamente na titularidade e no exercício do direito de voto" (Costa, 2010, 216-9). Enfim, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa Ocidental, a democracia por meio do *sufrágio universal* e da atribuição de direitos políticos se afirma como a forma dominante de governo.

Bernard Manin aponta que as democracias representativas modernas, além de se implementarem sobre a evolução gradual de um direito de sufrágio a um sufrágio universal, desde o início sempre trouxeram em si quatro princípios basilares, nunca questionados desde sua origem. Nelas, (i) os governantes são eleitos pelos governados em intervalos regulares, para mandatos com tempo certo; (ii) os governantes conservam, em suas iniciativas, uma margem de independência diante da vontade dos governados; (iii) uma opinião pública sobre os temas políticos pode expressar-se fora do controle dos governantes, o que requer necessariamente publicidade dos atos governamentais e garantia à liberdade de expressão e opinião; e (iv) a decisão coletiva é tomada sempre ao término de uma discussão, do debate livre entre iguais no Parlamento (Manin, 1995).

Enquanto a democracia moderna foi acompanhada desse intenso processo de ampliação do direito ao sufrágio e do domínio do modelo representativo, os esquemas democráticos contemporâneos evoluíram em outras direções, principalmente para a "integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização a corpos diferentes daqueles propriamente políticos", mas pertencentes à esfera social, "da escola à fábrica", como aponta

Bobbio (2007, 155-7)[4]. E, principalmente, a linguagem política atual enxerga a democracia não somente como procedimento ou como conjunto de instituições burocráticas de participação política e cidadã, mas também como "regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais determinado grupo político tende e opera" (Ibidem, 157-8) fins e valores alicerçados sobre um princípio base, a igualdade, não jurídica, mas sim social e econômica. Assim, a teoria política contemporânea passou a distinguir a *democracia formal*, que diz respeito precisamente à forma de governo, e a *democracia substancial*, que diz respeito ao conteúdo desta forma (Ibidem, 157-8).

A expressão "democracia" não perde seu significado clássico. Não deixa de designar um sistema político assentado nos princípios da liberdade e da igualdade de todos os homens e volvido a assegurar que o governo da sociedade seja fruto de deliberações tomadas, direta e indiretamente, pelo conjunto de seus membros, titulares últimos da soberania. A democracia substancial não dispensa, mas vai além das instituições que garantam aqueles resultados, ao reconhecer que os cidadãos não devem ter apenas a consciência do título jurídico-político da soberania, mas que possuam as condições materiais indispensáveis para exercê-lo: (a) a "de desfrutar de um padrão econômico-social acima da mera subsistência (sem o que seria vã qualquer expectativa de que suas preocupações transcendam as da mera rotina)"; (b) de ter garantidas educação e cultura, a fim de que possam desenvolver um nível de discernimento político "traduzido em consciência real de cidadania"; e (c) de ter acesso à informação mediante o pluralismo de fontes, impedindo que sejam manipuláveis pelos detentores dos meios de comunicação de massa (Bandeira de Mello, 1996, 44-6).

4. Consequentemente, Bobbio (2007, 156) destaca que não se pode mais afirmar os modelos democráticos atuais como novas formas de democracia, eles devem ser entendidos como "a ocupação, por parte de formas até tradicionais de democracia, de novos espaços, isto é, de espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático". E conclui (Ibidem, 157): "Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve pôr-se não mais a pergunta 'Quem vota?', mas 'Onde se vota?'".

Essa releitura do paradigma democrático é essencialmente ligada à derrocada do modelo liberal de Estado, que prezava por uma administração gerencial e burocrática, separada da sociedade. Para Paulo Bonavides, o Estado social, invenção do século XX e principalmente do pós-guerra, surge a partir do momento em que, da pressão das massas, o Estado passa a conferir aos cidadãos os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia, no salário, controla o câmbio, regula preços, combate o desemprego, protege os enfermos, garante ao trabalhador moradia e salário-mínimo, concede crédito, controla profissões, provê necessidades básicas, enfrenta crises econômicas, "coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social", enfim, estende sua influência a quase todos os domínios que antes pertenciam exclusivamente à iniciativa privada (Bonavides, 2009, 186). Irmã gêmea desse Estado social é a democracia, que, elevada à categoria de direito de quarta geração, se apresenta como "direito do povo de reger-se sob sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder" (Bonavides, 2009, 16)[5].

Assim, nesse Estado social não é mais suficiente a atribuição de direitos políticos (muito menos do mero direito ao sufrágio) para se falar em triunfo da democracia, mas o nexo democracia-igualdade também deve se traduzir na atribuição de direitos "sociais" e, como titular desses direitos sociais, "o indivíduo enquanto cidadão poderá legitimamente pretender que o Estado intervenha no sustento das suas necessidades vitais" (Costa, 2010, 218). Liberdades fundamentais e direitos políticos não bastam, a democracia social (cujo primeiro exemplo é aquele traduzido na Constituição de Weimar de 1919) deve "lhes garantir alguma participação na fruição da riqueza coletiva", e com base nos vínculos de solidariedade entre aqueles sujeitos, deva sustentar os mais vulneráveis na satisfação

5. Para o autor (2009, 17), "com efeito, o Estado social contemporâneo compreende direitos da primeira, da segunda, da terceira e da quarta geração numa linha ascendente de desdobramento conjugado e contínuo, que principia com os direitos individuais, chega aos direitos sociais, prossegue com os direitos da fraternidade e alcança, finalmente, o último direito da condição política do homem: o direito à democracia".

de suas necessidades primárias (Ibidem, 219). É justamente essa configuração substancial da democracia que se observa no esquema democrático de 1988.

Antes, vale o alerta feito por Néviton Guedes: vivemos uma *democracia constitucional*, como tal o significado jurídico de democracia deve se revelar constitucionalmente adequado. De fato, a experiência democrática acabará sempre por exprimir-se em um modelo condicionado por fatores reais (políticos, históricos, econômicos, antropológicos etc.) da sociedade, do ambiente no qual o sistema do Direito se reconhece e reproduz, mas, ainda assim, juridicamente, a resposta hermenêutica da *solução democrática* brasileira deve ser fixada "tendo como ponto de partida e de chegada o que expressamente restou estabelecido no texto constitucional" (Guedes, 2013, 658). Disso decorre que a democracia[6] e os direitos fundamentais fixados constitucionalmente mantêm entre si uma relação paradoxal de *implicação*, na medida em que não se pode pensar em democracia em uma sociedade livre sem garantia e proteção efetiva aos direitos fundamentais, e *tensão*, tendo em vista que a garantia de direitos fundamentais implica naturalmente uma restrição à vontade e à margem de decisão tanto do legislador quanto das maiorias eleitorais (Ibidem, 657-8).

Partindo disso, tradicionalmente a doutrina costuma dizer que há uma "tensão irreconciliável" entre constitucionalismo e democracia. No âmbito da doutrina, "o constitucionalismo é essencialmente antidemocrático", pois cumpre a função de "separar certas decisões do processo democrático, isto é, atar as mãos da comunidade" (Holmes, 1999, 217). Todavia, para Stephen Holmes, não se pode mais ver essa relação entre constitucionalismo e democracia como se fossem opostos: os princípios fundamentais, as garantias individuais (como o direito ao voto, à liberdade de expressão e de reunião, à igualdade etc.) e os objetivos fundamentais expressos na Constituição devem ser vistos como "autoatadura" obrigatória ao povo soberano para que ele continue a ter o direito de tomar livremente suas decisões, de errar, de aprender com os erros e de corrigi-los, em suma, visam rechaçar decisões e normas que tendem a "autodestruir" a própria democracia e a capacidade dos cidadãos de governarem a si mesmos

6. Pelo menos as democracias contemporâneas, pós-Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

(Holmes, 1999, 261)[7]. Cumpre, assim, buscar uma interpretação que concilie e conforme adequadamente as diferentes formas de exercício da cidadania com o núcleo essencial de princípios e garantias fundamentais previstos pelo Constituinte como necessários para a própria sobrevivência da democracia, não em oposição ou mera tensão, mas em complementação e autoimplicação.

Lançadas estas (longas, mas necessárias) premissas, é visível que o princípio democrático – formal e substancial – reverbera por todo o texto constitucional de 1988. O artigo 1º da Constituição Federal (1988) institui que:

> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I – a soberania;
> II – a cidadania;
> III – a dignidade da pessoa humana;
> IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V – o pluralismo político.

Decreta em seu parágrafo único o princípio-chave da democracia e da soberania popular, segundo o qual "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", e complementa no artigo 14 que essa soberania popular será "exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...] plebiscito, [...] referendo, [...] iniciativa popular".

7. Segundo o autor (1999, 261), "nos encontramos aquí ante otra norma fundamental del constitucionalismo: no se puede acceder voluntariamente a ceder voluntariamente el derecho de acceder. Aquí tal vez se encuentre una 'solución' a la paradoja de la democracia constitucional. Para conservar la voluntariedad, se debe restringir la propia voluntariedad. La prohibición de venderse a sí mismo como esclavo implica lógicamente la aceptación de un compromiso previo: la apertura en un aspecto presupone la clausura en otro. El compromiso previo es moralmente permisible, siempre que refuerce la prohibición de la autoesclavización. Entre sus otras funciones, la obligación constitucional es un intento de impedir la posibilidad de que la nación (o cualquier generación) se venda a sí misma (o a su posteridad) como esclava".

Pela dicção do artigo 1º, vê-se que o Constituinte instaurou um "Estado Democrático de Direito"[8], com ênfase no "democrático", isto é, que já exclui o Poder pela ditadura e um Direito sem legitimidade democrática, puramente formalista, que não traga em si um conteúdo ético, político e social de concretização da dignidade humana e de redução das injustiças e privilégios (Dallari, 2001, 197)[9]. Ainda, um Estado Republicano, apoiado pela sociedade civil ou pela nação para que a coisa pública seja utilizada para a concretização de fins públicos compatíveis com o interesse de todos, com mecanismos e instituições que o caracterizem como suficientemente "forte ou capaz" de se defender dos indivíduos ou grupos econômicos, políticos ou sociais que procurem capturá-lo ou privatizá-lo. Será ele mais forte e capaz quanto mais *legitimidade* tiver suas leis, e

> quanto mais o aparelho do Estado for *efetivo* em executar as leis e políticas públicas, for *sadio* do ponto de vista fiscal, e for *eficiente* em realizar diretamente ou através de "organizações sociais" os serviços sociais e científicos que a sociedade democrática decide deverem ser por eles fornecidos. (Bresser-Pereira, 2012, 21-4)

Para tanto, a Carta consagra princípios basilares a esse Estado Democrático Republicano, como a separação harmônica dos poderes em seu artigo 2º. Ainda, imprime a responsabilidade política e jurídica dos agentes públicos no exercício de suas funções e fora dela (arts. 73, §6º, 52, 55, 85 e 86, 102, I, *b* e *c*, 103-B, §6º, III, 105, I, *a* e 130-A, §2º, III), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração da coisa pública (art. 37), a liberdade e a igualdade entre todos os cidadãos e partícipes do jogo político (art. 5º e 14, supracitados).

Além disso, os mecanismos e a preocupação com o projeto democrático "contaminam" a Constituição em inúmeros de seus dispositivos, quando o Constituinte: estabelece como "crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático" (art. 5º, XLIV);

8. Ao inverso do estado de direito democrático como faz a Constituição portuguesa em seu artigo 2º.
9. Complementa Dallari que "o Estado não se legitima pelo Direito", mas por seu caráter democrático.

garante como "livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa" (art. 17); postula como "competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público" (art. 23, I); dispõe como hipótese de intervenção federal a proteção à "forma republicana, sistema representativo e regime democrático" (art. 34, VII, "a"); cria o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional como órgãos de consulta destinados a se pronunciarem sobre "as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas" e para a "defesa do Estado democrático"; (arts. 90, II, e 91, *caput* e §1º, IV); coloca o Ministério Público como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127) e a Defensoria Pública como

> instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Brasil, 1988, art. 134)

Além disso, determina ao Poder Público "organizar a seguridade social" garantindo "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados" (art. 194, parágrafo único, VII) e assegura a "gestão democrática do ensino público" (art. 206, VI) e a "democratização do acesso aos bens de cultura" (arts. 215 e 216-A).

Dentro dessa configuração, a ideia de democracia constitucionalmente adequada revela-se *formalmente* (por expressa disposição do art. 1º, paragrafo único), na recusa de qualquer "ordem de domínio" arbitrária, "que não se origine da vontade soberana do povo, ou a ela se mantenha alheia", e *materialmente* sustenta-se sobre princípios fundamentais que são hoje pedras regulares de todo o ordenamento

constitucional, o que revela, como visto, a vontade do Constituinte por um projeto de robusta *democracia substancial*, que "não se basta com a vontade soberana do povo", mas que essa vontade se legitime (Guedes, 2013, 658-9). Qualquer ato político decisório, seja ele tomado por intermédio dos representantes eleitos, seja respaldado pela aprovação popular do plebiscito ou referendo, deve observar os princípios fundamentais encartados no artigo 1º, respeitar integralmente os *direitos e garantias individuais e coletivos* impressos no artigo 5º (notadamente os do *caput*: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade), os *direitos fundamentais sociais* do artigo 6º, os *direitos fundamentais econômicos* do artigo 170, bem como, mesmo quando a soberania se expresse pela deliberação da maioria numérica, o adequado respeito aos espaços e formas de expressão dos *interesses das minorias* (Guedes, 2013, 659) (art. 58, §§1º e 3º). Igualmente, a soberania popular não será legitimamente exercida se direcionada a abolir ou suprimir o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito apontado no artigo 60, §4º, da Constituição: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

Essa democracia constitucional, além de materialmente conformada por princípios fundamentais, é *compromissória*, estabelece um *projeto democrático* calcado sobre objetivos fundamentais expressamente estabelecidos para a República Federativa do Brasil em seu artigo 3º, quais sejam:

> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II – garantir o desenvolvimento nacional;
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988, art. 3º)

E, em suas relações com os Estados estrangeiros, no artigo 4º parágrafo único, "buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Como bem sintetiza José Afonso da Silva, como delineada pela Constituição de 1988, a democracia que o Estado Democrático de

Direito realiza deve ser "um processo de *convivência social* numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único)". Deve ser, ainda, *participativa*, porque precisa envolver a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; *pluralista*, porque deve respeitar a pluralidade de ideias, culturas e etnias e, assim, pressupõe o diálogo entre opiniões e pensamentos diferentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade. Por fim, ainda, a democracia deve exprimir "um processo de *liberação* da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício" (Silva, 2012, 121-2). Para Eneida Desiree Salgado (2007), a Constituição se tornou, no regime democrático pós-1988, o substrato concreto da "luta democrática e desenvolvimento social". Resguardou uma democracia formal, por meio da "garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas" e uma democracia substancial, "com o respeito aos direitos fundamentais e às minorias" e com tarefas impostas e de obrigatório cumprimento pelo Estado e por quem lhe faça as vezes (Salgado, 2007, 246-59).

No mesmo sentido decreta Clèmerson Merlin Clève (2012, 39-40): "a democracia proposta pela Constituição de 1988 não aquela formal, mas antes a real, efetiva, material". Em seus princípios fundamentais estruturantes, dentre eles o democrático, não exprime um conteúdo neutro, traz em si um compromisso emancipatório entre as classes e frações de classes sociais que participaram do processo de sua elaboração. É democrática não somente porque seu processo de elaboração foi democrático, mas porque condensa propósitos democráticos. A Constituição é também dirigente, porque estabelece fins, tarefas e objetivos para o Estado e a sociedade brasileira. A atuação governamental, em todos os seus Poderes, deve "realizar esses objetivos, que densificam uma vontade constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária" (Clève, 2012, 39-40). Em resumo, "é preciso ter claro que a Constituição brasileira sustenta uma re*sposta para*

o passado e uma proposta para o futuro" (Ibidem, 41, grifo no original). Dá uma resposta ao passado ao exigir transparência e moralidade na Administração Pública, função social na propriedade, ao prever inúmeros direitos sociais, mas, principalmente, confere uma proposta para o futuro ao apresentar uma direção vinculante para a sociedade e o Estado: a República brasileira possui objetivos a ser perseguidos, aqueles plasmados expressamente no texto constitucional. Assim, a busca efetiva desses comandos deve ser compromisso do constitucionalismo democrático e de uma emancipatória dogmática constitucional. Se a Constituição condensa normativamente valores de inclusão, nada mais importante do que a busca política e também jurídica, por meio dessa dogmática emancipatória, de sua "afirmação, realização e aplicação" (Clève, 2012, 41).

Portanto, a partir do quadro traçado pela Constituição de 1988, temos uma democracia que se manifesta sob dois aspectos. O primeiro *formal*, quando garante a participação ampla e inclusiva de todos no jogo democrático, assegura que nenhuma decisão estatal se legitimará sem o respaldo da soberania popular. Isto é, quando prevê a elegibilidade para os cargos políticos, assegura o voto livre, direto e secreto, estabelece a separação harmônica dos poderes, confere máxima eficácia e âmbito de proteção a garantias essenciais ao exercício da cidadania plena, como a liberdade (de expressão, de informação, de reunião, de associação etc.) e a igualdade, protege as minorias, promove a abertura do sistema à participação direta e à gestão democrática em diversos âmbitos da administração pública e da atividade legiferante e coloca o regime democrático como fundamento de legitimação do Estado e como valor essencial a ser resguardado pelo poder de reforma constitucional (art. 60, §4º). Além disso, no segundo aspecto o *substancial*, o princípio democrático se apresenta como compromisso com as gerações futuras. Em seu conteúdo material, não existe legítimo exercício da cidadania democrática, direta ou mediante representantes eleitos, que não esteja comprometida com os direitos fundamentais e o projeto de emancipação social do artigo 3º da Carta, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com o desenvolvimento nacional, com a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, com a superação da

discriminação e dos preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e com a integração dos povos latino-americanos.

Democracia e representação na Constituição de 1988

Sedimentado o arranjo constitucional do regime democrático brasileiro, a Constituição de 1988, muito embora não exclua outras formas de exercício do poder político, como se verá adiante, ainda traz em si um componente eminentemente representativo, dispondo que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único). Esse componente representativo estabelece, resumidamente, que "o povo" exercerá seu poder somente de forma mediata, por meio de representantes escolhidos em um processo eleitoral livre e em igualdade de oportunidades[10].

Democracia e representação não são sinônimos e nem mesmo surgiram simultaneamente. O conceito de representação era desconhecido na democracia ateniense, na qual o povo se fazia *presente* no momento de deliberação política. Muito embora desde a Idade Média já se empregasse um sentido espiritual à palavra "representação", quando costumava se retratar o Papa como "representante" de Deus na Terra (Pitkin, 2006, 16-8), foi somente entre os séculos XIV e XVII, no progresso dos parlamentos ingleses com o Rei, que se pode dar um sentido político à palavra. Nesse período, a ação unificada de burgueses e cavaleiros nos parlamentos com o Rei, com queixas e petições comuns de suas comunidades, avançou para uma

10. Em seu capítulo IV, que trata dos direitos políticos, o artigo 14 da Constituição dispõe que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular". Bem ainda, em seus parágrafos 9º e 10, instaura um âmbito de proteção à igualdade de oportunidades na disputa eleitoral ao estabelecer, respectivamente, que "lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e *a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*" e que "o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de *abuso do poder econômico, corrupção ou fraude*".

consciência de si mesmos como um corpo único. Os parlamentos antes provisórios e temporários duravam mais, e os membros eram reeleitos, o que levou consequentemente a um colegiado perene e capaz de fazer frente ao próprio Rei. Essa evolução do Parlamento levou ao período de Guerra Civil, e após a Revolução Gloriosa de 1689 não havia mais Rei contra ao qual se opor, o Parlamento agora governava a nação sobre duas concepções principais: de que todos os homens estão presentes no Parlamento e de que o governante simboliza o país como um todo (Pitkin, 2006, 22-4).

Todavia, foi já em 1651 que Thomas Hobbes, em *Leviatã,* realizou o primeiro exame do instituto da representação na teoria política. Para Hobbes (1951, 61, grifos nossos), o Estado nada mais era do que o pacto pelo qual "uma *multidão* de homens concordam e *pactuam, cada um com cada um dos outros*, que a qualquer *homem* ou *assembleia de homens* a quem seja atribuído pela maioria o *direito* de *representar* a pessoa de todos eles", de ser seu *representante*, autorizando todos os seus atos e decisões como se fossem suas próprias, a fim de viver em paz e ser protegido dos demais homens. Essa representação soberana (ilimitada) por um homem, "ou por uma assembleia de homens", não gera direitos aos súditos, mas apenas obrigações de sujeição e concordância com todos os seus atos como se fossem seus próprios, tendo nele votado ou não: "são obrigados, cada homem perante cada homem, a reconhecer e a ser considerados autores de tudo o quanto aquele que já é seu soberano fizer e considerar bom fazer" (Hobbes, 1983, 111). Não há direito de insurgência pois não há um modo de agir pelo soberano, não há imposição de "como se representar", apenas sujeição ao soberano, não importa a forma (monarquia ou democracia).

Com a proeminência do Parlamento após a Revolução Gloriosa, a representação, aplicada agora a um novo contexto político-institucional, cultural e de dinamismo econômico, coloca-se, ao mesmo tempo, como instrumento capaz de explicar e legitimar a relação entre a sociedade e o governo e, por outro lado, como consequência à crescente valorização do voto (culminando com a conquista do sufrágio universal) e da declaração de vontade do cidadão. Propriedade-liberdade como direito fundamental e eixo da ordem político-social; o "consenso como fundamento da legitimidade do governo; o voto como instrumento de verificação e de expressão do próprio consenso; a representação como ponte entre a sociedade

e o governo" são os temas mais valorizados pela nascente opinião pública e que pautaram o debate em torno do novo papel do governo representativo pelo Parlamento (Costa, 2012, 85-6).

A partir desse pano de fundo revolucionário, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, o debate travado acerca do conteúdo e dos limites da representação tomou o centro das discussões públicas da época.

De um lado, Thomas Paine, defensor da Revolução Francesa, coloca a representação como um esquema que conecta os cidadãos no conjunto de suas faculdades e poderes, organizando o poder. O pressuposto de tal esquema é dúplice: a expectativa de que os representantes compartilhem com os representados preocupações e expectativas e, sob outra perspectiva, a convicção de que os representantes atuarão da mesma maneira que atuaria todo o corpo se estivesse presente (Paine, 1989, 4-5). A representação demandaria a contínua interação entre sociedade e seus representantes, a fim de que estes acolhessem e confederassem os interesses múltiplos e complexos do povo e, enfim, melhor governassem o corpo político de acordo com eles (Ibidem, 180). De outro lado, temos Edmund Burke, para o qual Governo e Legislação não é questão de inclinação, mas sim de razão e julgamento. Para ele, a representação é incompatível com uma concepção de mandato imperativo que vincule obrigatoriamente os representantes à vontade dos sujeitos constituintes; as opiniões merecem ser ouvidas, mas o mandatário é livre, e o Parlamento é a Assembleia deliberativa de *uma* Nação, *um* interesse, que não deve ser guiado por propósitos e interesses locais, mas pelo bem comum (Burke, 1999, 13). Portanto, o representante não está ligado ao interesse do lugar no qual está fundamentado, mas no interesse de toda a comunidade, o Parlamento não é o fórum de composição de interesses locais, e os constituídos não são os advogados ou embaixadores dos constituintes. A representação para Burke, enfim, funda-se sobre a ruptura da relação entre eleitores e eleitos, mais do que na continuidade desta (Costa, 2012, 88-9).

Dentro do contexto revolucionário estadunidense, ao fim do século XVIII (Costa, 2012, 97), foi Madison, no "Ensaio n.º 10" dos cadernos de propaganda de *Federalist Papers*, que colocou a representação como mecanismo de conciliação da República (antiga, pura e anterior à representação) com Estado agora de

grandes dimensões, unido pela então recém-aprovada Constituição Federal de 1787. Para Madison (1788), a representação era o meio por meio do qual a periculosidade das "facções"[11] para a unidade e a duração da República seria neutralizada. Claramente alinhado à ideia de representação de Burke, a representação, além de um Estado de grandes proporções, seria esquema para aumentar a distância entre eleitores e eleitos e para confiar o governo a poucos representantes, independentes dos interesses locais e setorizados das "facções". A delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos (os "melhores") pelos demais refinaria e ampliaria os pontos de vista do público ao passá-los para uma assembleia de cidadãos, cuja sabedoria poderia distinguir melhor o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e *love of justice* os faria sacrificar suas considerações parciais: nesse quadro seria mais provável que a opinião pública dos representantes do povo seja mais consonante com o bem público do que se fosse expressa pelo próprio povo (Madison, 1788)[12].

Enfim, fica claro que entre todos esses teóricos a representação era vista como a grande invenção da modernidade, como uma solução para as novas repúblicas democráticas surgidas de cada processo revolucionário, calcadas sobre os valores liberais da liberdade e da igualdade (ao menos política, advinda do sufrágio universal). Como organização e exercício do poder político, a separação entre eleitos e eleitores para o bem comum da sociedade era o esquema coincidente entre eles, muito embora a franca oposição entre Burke e Paine acerca do conteúdo da representação, se livres ou vinculados

11. Em suas palavras: "By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adversed to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community".
12. Segundo Madison: "The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose".

aos interesses expressos dos constituintes, prevalecendo a primeira nas democracias contemporâneas.

Fundamentalmente, conclui Oscar Godoy Arcaya que a representação surge como resposta à ambição de se criar um regime político que compatibilizará o governo das sociedades modernas com os ideais subjacentes à democracia clássica, ateniense, constatando a inviabilidade desta última. Na democracia representativa, a participação cidadã está limitada, em primeiro lugar, à atribuição do poder político a seus representantes, por meio de procedimentos eleitorais, e, em segundo lugar, ao controle final da gestão sobre estes. Com efeito, por meio das eleições, os cidadãos habilitam seus representantes, uma "minoria governante", para governar por um tempo pré-fixado, conferindo-lhes um mandato livre, julgando seu desempenho a seu final (Arcaya, 1998, 45-6).

Sedimentadas essas bases teóricas, como se configura o princípio representativo na democracia constitucional de 1988?

Segundo a Carta, são eleitos diretamente pelo voto popular, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, os respectivos chefes do Poder Executivo, presidente e vice-presidente da República (art. 77), governadores e vice-governadores dos estados (art. 28) ou territórios e do Distrito Federal (art. 32) e prefeitos e vice-prefeitos dos municípios (art. 29), e os membros do Poder Legislativo, deputados federais (art. 45), estaduais (art. 27), distritais, vereadores e senadores da República, com seus respectivos suplentes (art. 46). Não há previsão de elegibilidade de membros do Poder Judiciário (art. 93, I) ou do Ministério Público (art. 129, §3º) no regime democrático brasileiro, cujo ingresso na carreira se dá mediante concurso de provas e títulos, com exceção das justiças de paz (art. 98, II).

Decorrente do elemento representativo da democracia, a Constituição coloca como faceta central – mas não exclusiva – da cidadania o direito à *elegibilidade*, a garantia fundamental de todo e qualquer cidadão de disputar o pleito, ser votado e de ocupar um cargo eletivo, desde que cumpra determinados requisitos estabelecidos na própria Carta ou na lei, se assim por ela for autorizado. A elegibilidade nada mais é que a "aptidão plena decorrente do preenchimento das condições impostas pela Constituição Federal para receber votos [de] participar de um certame eleitoral e de ser escolhido" (Kim, 2012, 98), condições estas sintetizadas pelo cumprimento de todas as condições de elegibilidade (requisitos positivos) e

a não incidência em alguma das hipóteses de inelegibilidade (requisitos negativos). As condições de elegibilidade estão previstas no artigo 14, §3º, da Constituição: "a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária" e a idade mínima para cada cargo. O §8º ainda prevê outras condições de elegibilidade especiais aos militares.

Por sua vez, estabelece o §4º que são inelegíveis os "inalistáveis e os analfabetos", e o §7º (Brasil, 1988) que são também inelegíveis,

> no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição [que bem como aqueles que incidam].

Do mesmo modo, o §9º do mesmo artigo 14 determina que lei complementar deve estabelecer "outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação", de modo a "proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato", além da "normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta", comando este concretizado por meio da Lei Complementar n.º 64/1990, a Lei de Inelegibilidades.

Como se vê, a Constituição de 1988 guarda o desempenho das funções *eminentemente* políticas do Estado, de legislar e de administrar, a cargos eletivos representativos, mediados, ainda, pela filiação partidária obrigatória. A tomada de decisões políticas fundamentais, a concretização do conteúdo essencial da Constituição, de seus fundamentos e objetivos, enfim, a formulação de políticas públicas passa necessariamente pelo arranjo representativo dos membros do Poder Legislativo e dos Chefes do Poder Executivo em cada esfera federativa, razão pela qual é essencial a retomada do debate entre Burke e Paine.

E, neste quadro, deve-se concluir que o desenho constitucional democrático não instituiu um mandato imperativo para aqueles representantes. Para Salgado, o povo da soberania "popular"

encartada no parágrafo único do artigo 1º é considerado uma unidade, não uma soma de indivíduos. Assim, a representação "representa", jurídica e constitucionalmente, o povo e, na linha da teorização de Burke, não há nem mesmo como se nomear o representante como investido em um "mandato" propriamente dito, nem mesmo "representação", já que não há vontade pré-formada: sua função deve se dar unicamente nos limites constitucionais e não mediante instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado. Em suma, "as condições para o exercício do mandato, e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela" (Salgado, 2014, 1093). Vale destacar, ainda, mesma dicção no artigo 45, que estabelece que "a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes *do povo*, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal" (Brasil, 1988, art. 45).

Em outras palavras, o compromisso dos representantes eleitos deve ser, unicamente, com a concretização e ampliação dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º com o projeto democrático insculpido nos artigos 1º e 3º da Constituição, com os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e do pluralismo político e com os objetivos de: (i) "construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional"; (iii) "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e (iv) "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Ainda em tempo: muito embora os membros do Judiciário não possuam legitimidade democrática *direta*, decorrente do sufrágio universal, ainda assim "o juiz é um agente político do Estado e do Poder [,] investido nessa função por critérios estabelecidos na Constituição e mediante forma legal" (Portanova, 2003, 122-3) (ou seja, possui legitimidade democrática *indireta*) e, portanto, "o juiz deve ser a expressão da democracia" (Ibidem, 123) e de seus compromissos.

Ferreira Filho (2001) chega a atestar que *o povo não se governa*. Isso somente seria uma inverdade se o representante fosse um porta-voz, um comissário do povo ou de seus eleitores, mas os princípios que regem o mandato representativo excluem cabalmente a vinculação do representante a instruções ou mesmo a diretrizes

fixadas pelo eleitorado ou até por seu programa partidário. Por outro lado, reconhecendo que somente se poderá falar em democracia quando a "minoria governante" for capaz de levar em conta, se não pôr à frente de seus interesses privados, o interesse geral, ele coloca como garantia a evitar essa degeneração uma *Constituição rígida*, com o devido *controle de constitucionalidade*, a *divisão do Poder* e a *proteção aos direitos fundamentais* (Ibidem, 25-33).

Portanto, a democracia brasileira, republicana, deliberativa e fortemente representativa, conforme delimitada pelo constituinte, estabeleceu uma relação de representação entre sujeitos coletivos, e não entre indivíduos, razão pela qual não há um conjunto determinado de eleitores que possa se afirmar representado de modo corporativista por um congressista ou um grupo parlamentar. Assim não fosse, ou seja, mesmo que fosse o representante vinculado a uma vontade anterior, não faria sentido discutir, debater e ouvir opiniões divergentes (Salgado, 2014, 1101).

Cristina Buarque de Hollanda evidencia essa deturpação na atuação representativa dos partidos políticos, obrigatórios a qualquer um que pretenda exercer um mandado eletivo dentro do esquema representativo. Para ela, os partidos (e os representantes) devem buscar o bem comum e vocalizar fins que excedem o benefício de seus quadros: não se trata, assim, "de povoar a cena política com grupos que enunciam interesses particulares, mas com personagens que pronunciam leituras distintas acerca do interesse coletivo" (Hollanda, 2009, 70-1); é desse conflito regulado "entre concepções diversas acerca do bem comum que deverá resultar os parâmetros de organização da vida pública" (Ibidem, 70-1). Nesse ambiente de disputa regulada entre partes, o que ela chama de "fantasma da degeneração social" reside justamente nos grupos que veem no espaço público somente a possibilidade de realização de interesses particulares, seja quando partidos e mandatários colocam o interesse de parte dos cidadãos como interesse do povo, seja quando, no limite, reconfiguram o próprio modelo em um padrão medieval de representação de ordens e classes, em detrimento da concepção moderna de "soberania de todo o povo" (Ibidem, 70-1).

Reconhecido que a representação é incontornável para qualquer construção democrática contemporânea, Luis Felipe Miguel (2014) acrescenta que a democracia representativa traz em si quatro problemas fundamentais:

> (i) a *separação entre governantes e governados*, ou o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa a que estão em tese submetidos;
>
> (ii) a *formação de uma elite distanciada* da massa da população, como consequência da especialização funcional e da manutenção do grupo governante no poder; [...]
>
> (iii) a *ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes*, tanto devido aos governantes usualmente terem características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social;
>
> (iv) [decorrente da representação eleitoral] *a distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os constituintes (campanha eleitoral) e o momento do exercício do poder (mandato)*, não apenas um problema de "memória do eleitorado", mas também decorrente da constante alteração da conjuntura política, o que torna até mesmo inválidos os compromissos iniciais. (Miguel, 2014, 12-7, grifos nossos)

Como resposta a tais problemas, Miguel (2014, 172) apresenta apenas uma: *accountability*, ou seja, "a capacidade que os constituintes [o povo] têm de impor sanções aos governantes, principalmente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório".

Falar de *accountability*, para Antonio Garrido (2011), é falar do conjunto de procedimentos e condições pelas quais os representados tornam efetivo o princípio de prestação de contas e premiam ou castigam os representantes, sendo que o principal procedimento para tanto ainda é a realização de eleições periódicas, razão pela qual se coloca o autor como defensor da reeleição para o Legislativo no sistema mexicano. Segundo o autor, é no momento das eleições que os eleitores podem realizar um voto de caráter prospectivo (para o futuro), mas também retrospectivo, avaliando a ação de seus representantes durante o período imediatamente anterior (Ibidem, 141-2). A ideia de rendição e prestação de contas dos constituídos a

seus constituintes vai ao encontro do que Robert Dahl coloca como característica-chave da democracia, a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Igualmente, para um governo ser e continuar responsivo, os cidadãos devem ter a oportunidade de: "(i) formular suas preferências; (ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo individual e coletivamente e (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo" (Dahl, 2005, 25-6). São pressupostos que ele coloca como "necessários, mas não suficientes" para qualquer regime democrático.

Em resumo, se o poder emana do povo, se este tem o poder de conferir o mandato legítimo ao representante, delegando a ele verdadeiro poder de agir em seu nome, deve o mesmo povo ter acesso a instrumentos para influenciar o constituído a cumprir um dever de atuação minimamente conforme suas expectativas legítimas, dentro, claro, da moldura estabelecida constitucionalmente para o papel representativo. Esse dever (ao menos moral) de bem cumprir as expectativas dos constituintes apresenta-se como solução parcial das deficiências inerentes à representação, à separação entre eleitor e eleito.

Mesmo que se estabeleçam mecanismos capazes de garantir efetividade do princípio da *accountability*[13], seus ganhos (evidentes) também podem trazer perdas a outros aspectos da representação e da democracia, *ex vi*: a limitação da representação ao momento decisório, a despeito de momentos deliberativos e participativos prévios à tomada de decisão; a uma representação meramente mimetizada da vontade momentânea do corpo público ou de grupos de interesse organizados[14]; à sujeição das decisões fundamentais a pressões populares imediatas e manipuladas da opinião pública, principalmente quando não acompanhadas de medidas voltadas à democratização e pluralidade dos meios de comunicação; à

13. Miguel (2014, 180) conclui que o bom funcionamento da *accountability* depende, fundamentalmente, de quatro componentes: "da existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, da provisão de informação adequada e plural à coletividade (tanto geral quanto sobre a atuação dos governantes), do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população e, por fim, do efetivo poder de os governantes implementarem as políticas preferidas".
14. Subvertendo a própria noção de representação não imperativa aqui defendida e delimitada constitucionalmente.

desconsideração de medidas que busquem representantes verdadeiramente pertencentes ao corpo social representado (como cotas representativas de minorias), em vez de meros reprodutores de seus interesses sensíveis; à confiança unívoca da representação e ao desprezo por outros componentes democráticos, como a participação direta, que será tratada a seguir.

Mesmo Robert Dahl acrescenta que, para que aquelas três condições fundamentais da democracia existam (e os governos sejam realmente inclusivos), suas instituições devem fornecer pelo menos oito garantias aos cidadãos:

> (1) liberdade de formar e aderir a organizações; (2) liberdade de expressão; (3) direito de voto; (4) elegibilidade para cargos políticos; (5) direito de líderes políticos disputarem apoio; (6) fontes alternativas de informação; (7) eleições livres e idôneas; (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (Dahl, 2005, 27)

Essas oito garantias poderiam ser mais bem interpretadas como constituindo duas dimensões teóricas da democratização: a amplitude da *contestação pública* (oposição) e do direito de *participação* (inclusividade) (Dahl, 2005, 27-9)[15].

Assim, se é certo que a representação é inevitável nas democracias contemporâneas, também é certo que não são poucos os problemas e desafios que ela impõe a qualquer arranjo democrático. Diante desses problemas, podem ser apontadas soluções internas ao próprio esquema representativo, como a implementação de mecanismos de aprimoramento da *accountability* para os mandatos eletivos, mas também devem ser buscados instrumentos de vocalização da vontade coletiva complementares e exteriores (não substitutivos, como se pode concluir) à representação, seja mediante a criação de canais de participação direta cidadão/Estado, seja por meio da valorização dos momentos deliberativos prévios à tomada de decisões públicas, todos esses dispositivos plenamente compatíveis com o desenho constitucional do regime democrático brasileiro.

15. O que amplia as formas de exercício da cidadania além da eletividade para cargos públicos.

Democracia, participação e deliberação na Constituição de 1988

Usualmente, a democracia representativa sempre foi estudada em contraponto com a chamada democracia "direta" (cujo modelo mais conhecido é o regime democrático ateniense), na qual se pressupõe cidadãos deliberando e decidindo sem mediação alguma, nem intermediários, acerca dos assuntos fundamentais da vida política.

Modelo que encontra seu ponto de origem na Atenas do século VI a.C., a "democracia como autogoverno do povo" colocava a assembleia dos *politai* no centro da vida política, das decisões supremas. Nessa democracia, temos um regime em que o cidadão intervém diretamente no processo de decisão política, como triunfo da igualdade (*isonomia*) dos cidadãos e de sua liberdade de tomar a palavra em assembleia e agir politicamente (*isegoria*) (Costa, 2010)[16].

Claramente, não será estudado (e muito menos proposto) aqui um modelo de democracia "direta" ateniense. Muito embora ainda surjam posições em contrário no cenário político e até doutrinário atual[17], não é ousado partir do pressuposto de que o regime

16. Costa (2010, 212) lembra que não há como se equiparar essa liberdade e igualdade da liberdade e igualdade dos modernos: "a democracia ateniense não é separável das estruturas socioeconômicas e da visão antropológica, ética e política características do mundo antigo. A igualdade, naquele contexto, não evoca o moderno e universalístico 'sujeito de direitos', mas se exaure no âmbito da *polis*; não põe em questão, mas pressupõe a distinção qualitativa entre escravo e livre; encontra o seu fundamento não no indivíduo como tal, mas no povo, e no povo como parte da cidade: a democracia antiga é o governo de um povo que se afirma como entidade coletiva já existente, não redutível à mera soma dos indivíduos que a compõem".
17. Em especial, vale citar algumas reações ao Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, por meio do qual, segundo seu artigo 1º, a Presidência da República instituiu, no âmbito da administração pública federal, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com vistas a "fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil", e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). De acordo com setores políticos da oposição, da imprensa e de juristas, a implementação dessa política de participação social por meio de decreto teria alijado o sistema representativo e o Congresso Nacional, centralizando um poder superior de interferência estatal nas mãos de movimentos sociais. Segundo editorial de *O Estado de S.Paulo* (2014), a PNPS afrontava o sistema democrático

democrático constitucional brasileiro, além do elemento representativo, comporta dentre seus aspectos fundamentais um processo de *participação* e *deliberação coletiva*, até mesmo como meio de "tornar transparentes as limitações com que esbarra o princípio de representatividade no sistema vigente" (Sánchez Vázquez, 2001, 88). A abertura de espaços de participação e deliberação coletivas, como se verá, longe de excluir a representação por meio de eleições livres e diretas, virá para "complementá-la ou enriquecê-la" (Ibidem, 88). Indo além, Paulo Bonavides confia à democracia deliberativa o papel de salvar o poder popular do processo de distorção e falseamento da vontade que decorre da representação. "Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou" (Bonavides, 2003, 25-6), bem como "as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas" (Ibidem, 25-6), tudo acaba por desvirtuar os fins do Estado, corromper a moral pública e deteriorar o que "se fez passar por democracia e representação", enfim, cria-se um "simulacro de governo popular" (Ibidem, 25-6). Ele complementa que uma democracia com um baixíssimo grau de legitimidade participativa "certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo" (Ibidem, 25-6).

Dahl (2005) analisa em *Poliarquia* o processo de *democratização* a partir da mudança da estrutura social, por meio da progressiva ampliação de espaços de *contestação* e *participação política* (existência de oposições). Nesse processo, regimes hegemônicos e oligárquicos se deslocam para aumentar as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração

representativo brasileiro, no qual "a participação social [...] se dá [somente] através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos", e procura fundar uma nova fonte de poder: a "participação direta". Dentre os juristas, Ives Gandra Martins (2014) enfaticamente defendeu que o decreto visaria alijar o Congresso Nacional, quem representaria verdadeiramente o povo, "e definir as pautas ao Executivo por meio de comissões aparelhadas", tentando dominar a democracia.

nas decisões políticas (Ibidem, 36). Conforme já mencionado, ele parte do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é justamente a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, e, para um governo continuar responsivo, os cidadãos devem ter oportunidade de formular, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo de forma individual e coletiva e que sejam consideradas igualmente na conduta do governo (Dahl, 2005). É possível observar na concepção de Dahl a ideia de que a democracia não se esgota na mera representatividade, mas se complementa e aperfeiçoa com a participação direta.

Segundo Carole Pateman (1992, 60-1), a teoria da democracia participativa se constrói sobre a ideia central de que "os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente", razão pela qual "a existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia". Na democracia participativa, Bonavides (2010, 195-296) destaca que "a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente", de modo que o controle final do processo político é assumido por ele. A soberania continua "com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública", cabendo a determinadas instituições garantir que o povo faça a devida intervenção e garantir-lhes um poder de decisão de última instância: "o povo não se cinge a eleger, mas também chega para estatuir" (Ibidem, 195-296). Amartya Sem (2011, 358), no mesmo sentido, compreende que "a democracia é mais bem-vista como 'governo por meio do debate'", na medida em que "a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por *exercício do voto secreto*, mas, de maneira muito mais aberta, como um constante 'exercício da razão pública'", dentro de um espaço de deliberação coletiva, ou seja, também evidenciando a superação da ideia de democracia como exercício meramente plebiscitário, majoritário e representativo do poder. Reconhecer e concretizar os aspectos participativos e deliberativos da democracia não representa a eliminação da democracia representativa, mas "obriga a denunciar as barreiras que encontra e lutar para superá-las" (Sánchez Vázquez, 2001, 88).

A participação, portanto, não exclui a representação, mas a complementa e aperfeiçoa. O artigo 1º da Constituição estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos desta Constituição*", tendo como primeiros fundamentos a "soberania", a "cidadania" e o "pluralismo político". Expressamente, no artigo 14 estabelece que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei", diretamente mediante "plebiscito", "referendo" e "iniciativa popular". Além disso, a Carta reconhece a centralidade da participação cidadã na vida do Estado nos artigos 10, 11, 29, inciso XII, 89, inciso VII, 187, 194, parágrafo único, inciso VII, 198, inciso III, 204, inciso II, 206, inciso VI, e 216, §1º, dentre outros que sejam criados em lei.

Assim, como bem destaca Clève (2014), a Constituição de 1988 instituiu uma concepção de cidadania e democracia que vai além da simples representatividade, que avança para a criação de técnicas diretas de participação democrática do cidadão. Apesar de o controle dos cidadãos sobre o Estado ainda ser efetuado no momento do voto, a democracia constitucional brasileira abriu espaço para o "cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal" (Ibidem, 83). Essa ativa participação pode se dar por diversas formas: elegendo seus representantes por meio do sufrágio (cidadão eleitor), tornando-se ele mesmo um agente do poder (cidadão agente do poder), colaborando com os poderes públicos para a satisfação de necessidades coletivas por meio da delegação de serviços públicos a agentes privados (cidadão colaborador), sendo influenciado a exercer atividades privadas de interesse público (cidadão seduzido), provocando a atuação dos poderes públicos (cidadão censor) e, por fim, se inserindo nos planos decisórios da Administração, "seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão, participando, então de modo imediato, na escolha das opções administrativas do aparato estatal" (cidadão propriamente participativo) (Clève, 2014, 84-92).

Em outras palavras, o ordenamento constitucional adota expressamente o modelo representativo de democracia, em conjunto com o modelo participativo. Quando o faz neste último caso, em primeiro lugar, cria novas possibilidades de exercício do poder político, "assegurando que os governantes eleitos pelo sistema clássico

da democracia representativa adotem ações políticas que possibilitem a participação social no exercício do poder" (Ledur, 2009, 148-9). Em segundo lugar, concretiza tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, independentemente da vontade dos governantes, o direito de setores sociais organizados tomarem parte de "decisões políticas, de natureza governamental e administrativa, relacionadas a interesses e direito sociais" (Ibidem, 148-9). A adoção desse princípio da democracia participativa pela Constituição de 1988 e seus desdobramentos jurídico-constitucionais significa a superação da concepção até então prevalecente, segundo a qual o exercício do poder no estado de direito admite exclusivamente formas indiretas ou, no máximo, semidiretas de representação.

Dentro da administração pública[18], a efetivação do direito de participação popular "desponta como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do poder público" (Schier, 2002, 160), bem como o controle social, "através dos instrumentos que o concretizam, permite a democratização das decisões" (Ibidem, 16-8) e, ainda, confere responsabilidade ao cidadão que participa da vida administrativa. Assim, a participação social direta permite o "aperfeiçoamento da esfera administrativa, no sentido de sua democratização", bem como legitimação perante o corpo social diretamente atingido e interessado pelas políticas a ser implantadas (Ibidem, 160-8). Para Ricardo Hermany, a necessária vinculação da atividade administrativa aos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, própria do Estado Social Democrático de Direito, passa a exigir essa reformulação da relação entre a administração e a coletividade, em uma relação que incentive e consolide a cidadania por meio da participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas. Com a criação de mecanismos de participação, cria-se um "efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas", o cidadão deixa de ser mero destinatário dos atos, mas

18. Segundo a conceituação de Silva (2012, 658), "Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, matemáticos, financeiros e humanos reordenados à execução das decisões políticas". Segundo ele, o artigo 37 da Constituição emprega a expressão em dois sentidos: como um conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública *direta e indireta* de qualquer dos poderes da União, estados, distrito federal ou municípios, e como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

passa a ser responsável e, também, "governante". E conclui: esse aparelhamento participativo na administração "rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade" (Hermany, 2006, 1731-43).

O caráter complexo e plural na formulação e planejamento de políticas públicas passa necessariamente pela oficialização de mecanismos de participação política formais e transparentes do corpo social na administração. Adotando a *Teoria das redes*, Milena Pavan Serafim e Rafael de Brito Dias (2011, 311-2) atentam que "as políticas públicas são concebidas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos de interesses e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua, em que as hierarquias reais nem sempre são as que formalmente se estabelecem". Ao criar mecanismos de participação direta da população, o Estado está, em verdade, abrindo novas arenas oficiais de atuação do cidadão na administração, a despeito daqueles agentes que já atuam no processo nos intestinos do aparato estatal, no planejamento e na execução de políticas públicas.

Mais ainda estabelecer espaços de participação popular contribui para um momento ainda anterior à própria política pública, permite que a sociedade também seja um ator político de definição da *agenda* do Estado, *agenda settler* – formador de agenda (Serafim e Dias, 2011)[19]. Em suma, a participação social na administração é fator determinante da qualidade da democracia; o meio pelo qual será definida a agenda, quais e como atuam os *agenda settlers* nesse processo revela verdadeiramente o "grau de democracia" de determinada sociedade. Em regimes democráticos

19. A conceituação é pertinente: "a agenda pode ser entendida como o 'espaço problemático' de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político" (Serafim e Dias, 2011, 314-30).

participativos "o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detêm o poder político passam a fazer parte da agenda" (Ibidem, 305-37).

Não somente nos meios institucionais, mas a democracia passa a ser um fenômeno que se realiza em diversos domínios, não circunscritos aos territórios representativos tradicionais, mas também em espaços informais, alternativos e complementares. Como bem aponta Rodolfo Viana Pereira (2008, 188-9), a *esfera pública* decisória passa a se afirmar por meio da "diversidade das arenas gestoras do poder", englobando "fóruns estatais, não estatais, formalizados, informais, que incluem desde os modos de participação juridicamente regulados próprios dos canais institucionalizados" às "condutas regidas pelas estratégias legítimas de protesto social que carecem de forma jurídica previamente definida". Esfera pública, representação e participação se tornam conceitos mutuamente implicados e esse "alargamento dos espaços de ação e de decisão políticas faz jus ao pluralismo ínsito às sociedades atuais que demanda acessibilidade à visibilidade pública, ao debate e à decisão" (Ibidem, 188-9). A democracia se torna mais complexa, o Estado perde o monopólio das instâncias representativas e decisórias, e os atores legitimados a participar desses fóruns se pluralizam e se diversificam. Esse mesmo aspecto qualitativo e complementar à participação pode ser atribuído à faceta deliberativa do desenho democrático.

Importante esclarecer que a democracia deliberativa não é um fato dado e normativamente acabado, a ser descrito pelo seu estudioso, mas deve ser tomada sempre como um *dever* ser, "um objetivo, uma direção, um norte a ser seguido pelas sociedades democráticas contemporâneas" (Gonçalves, 2011, 197), o que também não significa negar a existência de práticas democráticas já existentes e inspiradas no modelo deliberativo e, principalmente, constatar elementos e propor novos horizontes deliberativos para o regime democrático insculpido na Constituição de 1988. Proposta relativamente recente, a democracia deliberativa "almeja a formulação de decisões públicas mediante um debate racional entre indivíduos livres e iguais" (Ibidem, 198). Para esse modelo, o espaço público de deliberação "assegura a autonomia dos indivíduos, viabiliza soluções imparciais e as torna mais legítimas do ponto de vista

democrático", ou seja, tem como objetivo conferir legitimidade para as decisões públicas tomadas em sociedades pluralistas por meio da inserção de todos os cidadãos no processo decisório, sempre tensionados por argumentos justificadores que possam ser compartilhados por todos.

Claudio Pereira de Souza Neto (2006, 86-9) aponta que esse componente deliberativo da democracia valoriza não somente a decisão política em si, mas, e principalmente, a reflexão coletiva, "o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre questões de interesse público", subsidiando a reflexão e a deliberação coletiva em "razões para decidir que possuem a pretensão de convencer também os adeptos de outras doutrinas". Ele destaca dois elementos tendencialmente consensuais nas teorias da democracia deliberativa: a exigência de que a democracia abarque um momento deliberativo pré-decisório e a relação de co-originariedade entre a soberania popular e o estado de direito. Por outro lado, aponta a existência de duas propostas diferentes para esse momento deliberativo, no que se refere à possibilidade de restrições das decisões tomadas coletivamente: (a) o *modelo substantivo*, encabeçado por John Rawls, em que a deliberação pública é um processo de aplicação de princípios de justiça previamente justificados, o "uso público da razão", ainda que procedimentalmente perfeito, pode ser contestado se não alcançar o bem comum ou não concretizar os princípios plasmados no projeto social da Constituição; (b) o *modelo procedimental*, formulado principalmente por Jürgen Habermas, para o qual, no contexto de pluralismo e complexidade contemporâneos, a deliberação deve se manter aberta quanto ao conteúdo dos resultados, os únicos limites seriam as condições procedimentais que a legitimam (Souza Neto, 2010, 5-7).

Diante desses dois projetos, Souza Neto adota um terceiro, chamado por ele de *modelo cooperativo* de democracia deliberativa. Nesse modelo, busca agregar tanto os argumentos de justificação procedimentais quanto contratualistas para estabelecer que as condições para que uma deliberação concreta possa ser considerada justa não devem ser apenas procedimentais (não os descarta), como queria Habermas, mas também devem proporcionar uma "cooperação democrática" dentro de uma comunidade plural. Por outro lado, rejeita a inclusão do núcleo material da Constituição dentre

os objetivos pré-estabelecidos da deliberação, como na teoria de Rawls e da Constituição, propondo um modelo mais aberto, em que o núcleo material da Constituição somente deve estabelecer "as condições que permitem a criação de um contexto em que todos se vejam motivados a cooperar objetivando a realização do bem comum" (Souza Neto, 2010, 7-11), enfim, agindo em "neutralidade", a Constituição deve ser capaz de conquistar a adesão de todas as doutrinas abrangentes possíveis, sem negar nenhuma delas.

Alinhado ao modelo rawlsiano, Joshua Cohen (2009, 19) conceitua que a política verdadeiramente democrática envolve um processo de deliberação pública focada no *bem comum*, requer alguma forma de igualdade manifesta entre os cidadãos e molda a identidade e os interesses dos cidadãos de maneira que contribuam com a formação de uma *concepção pública* desse bem comum. Para ele, ainda, o processo deliberativo *ideal*[20] deveria cumprir os seguintes princípios: (i) ser *livre* ao satisfazer duas condições: eles se consideram conectados somente pelos resultados e pré-condições de sua deliberação e aceitam que o fato de sua decisão ser atingida pela deliberação é condição suficiente para que seja cumprida; (ii) a deliberação deve ser centrada em *razões* (é *razoável*), e não na força; (iii) na deliberação ideal as partes são formalmente e substancialmente *iguais,* formalmente porque as regras da deliberação não excluirão indivíduos do debate e substancialmente porque a distribuição de poder ou de recursos não pode definir suas chances de contribuir com a deliberação; (iv) finalmente, a deliberação ideal visa chegar a um *consenso* racionalmente motivado – encontrar razões que são persuasivas a todos que ajam compromissados a um resultado, fruto de uma avaliação livre e racional de alternativas entre iguais. Todavia se, mesmo em um ambiente ideal, não for possível tal consenso, a decisão deve ser tomada por uma votação majoritária, a qual não subverteria o processo deliberativo diante do compromisso racional ideal existente entre as partes (Cohen, 2009, 23-5).

Justamente no sentido dessa última proposta de Cohen, Federico Arcos Ramírez reconhece que sempre haverá uma tensão entre as concepções agregativa (da decisão pela "regra da maioria" do

20. Pode-se trabalhar esse tema a partir das teorias filosóficas de Jürgen Habermas e Karl-Otto Apel.

voto) e deliberativa de democracia. Assim, propõe uma concepção de legitimidade democrática que seja capaz de integrar, a partir de seu contexto, a deliberação (o mais igualitária possível) e a decisão pela agregação majoritária do voto. Segundo o autor, essa integração reconhece, por um lado, que a deliberação nem sempre deva encerrar em um consenso, mas frequentemente na própria votação e vice-versa, por outro lado, assume que o voto ganha em legitimidade se não aparece unicamente como expressão crua da vontade majoritária, mas que está precedido de um processo de justificação mútua, de intercâmbio de razões aberto às opiniões e pontos de vista de todos os potenciais afetados (Arcos Ramírez, 2012, 31-2).

Assim, muito além de buscar a adoção expressa de um dos modelos propostos, é suficiente dizer que o componente deliberativo da democracia, a partir do traçado constitucional de 1988 (*supra*), deve necessariamente trazer em si *condições procedimentais* ao debate, na ordem de garantir a participação ampla, igualitária e livre dos cidadãos no processo democrático, mas também elementos *substantivos* aos argumentos lançados e resultados alcançados pela deliberação, a partir da moldura de fundamentos, objetivos e garantias fundamentais encartados na Constituição, o que será mais bem analisado em trabalhos futuros.

Crítico dessa concepção – ao menos quando apresentada de forma substitutiva da representação, Miguel (2014, 95) aponta que "a democracia deliberativa se apresenta como um procedimento de legitimação das decisões coletivas", porém, "ao se aferrar a padrões meramente procedimentais, também perde parte de seu impulso crítico", foge da necessidade de "assumir compromisso com uma percepção substantiva do que é a boa sociedade, a justiça e a igualdade". Uma teoria crítica da democracia deve enfrentar de forma concreta um embate com o capitalismo, o sexismo e outras formas de dominação e opressão existentes no seio social, enfim, não se pode descolar da organização do mundo material e seu impacto no próprio processo político, por trás das ilusões de simetria e igualdade dos participantes e do fim último do consenso.

Como já dito, se este artigo reconhece que o regime democrático pós-1988 é substancial, assim também deve ser seus processos de concretização – representativo, agregativo, participativo ou deliberativo – e toda sua vivência quotidiana. A Constituição se tornou um substrato concreto da "luta democrática e desenvolvimento

social" (Salgado, 2007, 246-59), resguardou, por um lado, uma democracia formal, por meio da "garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas", mas por outro, uma democracia substancial, "com o respeito aos direitos fundamentais e às minorias" e com tarefas impostas e de obrigatório cumprimento pelo Estado.

Além daqueles já existentes, o incremento do regime democrático brasileiro com novos processos de participação social e deliberação públicas dentro do engenho do Estado não pretendem limar seu caráter representativo ou, muito menos, desconsiderar o papel político e fiscalizatório do Parlamento. A Constituição de 1988 estabelece claramente em seu artigo 1º que o poder emana do povo, que o exercerá, também, "diretamente". Prevê inúmeros mecanismos de participação social de caráter obrigatório no âmbito administrativo e, até mesmo, no Parlamento por meio de audiências públicas em suas comissões[21]. Enfim, sem estabelecer preferências ou um modelo único de democracia, a soberania popular ainda é a instância final de legitimidade no exercício do poder estatal.

Considerações finais

A partir do quadro traçado pela Constituição de 1988, observamos uma democracia que se manifesta sob dois aspectos. O primeiro *formal*, quando garante a participação ampla e inclusiva de todos no jogo democrático, bem como os mecanismos institucionais necessários para que nenhuma decisão estatal se legitime sem o respaldo da soberania popular. O segundo *substancial*, como compromisso segundo o qual não existe legítimo exercício da cidadania, direta ou mediante representantes eleitos, que não esteja comprometido com o projeto de emancipação social do artigo 3º da Carta.

Enfim, o conteúdo material do projeto democrático traduz-se na máxima concretização da dignidade da pessoa humana. Não

21. "Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...]§ 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil".

há, portanto, processo decisório, ato normativo ou política pública estatal legítima que não esteja comprometida com os fundamentos e os objetivos estabelecidos na Constituição, que promova a exclusão ao invés da inclusão, a miserabilidade em lugar da igualdade real, a escravização do indivíduo ao invés de sua emancipação política, social e econômica. A projeção inclusiva e emancipatória do artigo 1º sobre toda a esfera pública política é, portanto, geral e irrestrita.

Igualmente, deve se reforçar o desenho constitucional da democracia brasileira de instituir um mandato representativo *livre*, não imperativo. Decorrente da dicção literal do "povo" do artigo 1º, do qual emana todo o poder, o mandato representativo não comporta em si elementos imperativos, uma vinculação pretérita a comandos que não aqueles estabelecidos na própria Constituição. Igualmente, não é possível admitir uma representação que opere somente interesses corporativos de grupos ou indivíduos determinados. Representar em uma sociedade plural é, em verdade, um exercício de constante justificação por meio de razões públicas a partir de uma moldura argumentativa traçada unicamente pelo texto Constitucional, especialmente por seus fundamentos e objetivos, independentemente de inclinações de ordem individual moral, econômica, política ou religiosa. Obviamente, esse ideal de representação encontra obstáculos, sejam eles de ordem pragmática, sejam ínsitos à própria natureza do esquema representativo.

Por fim, é possível extrair do corpo constitucional de 1988 a adoção expressa do modelo representativo de democracia em conjunto com o modelo *participativo*, criando neste caso novos fóruns político-decisórios e possibilidades de exercício da cidadania, ao lado da vontade dos mandatários eleitos. O mesmo aspecto complementar à representação também pode ser verificado em relação à faceta *deliberativa* do regime democrático, que procura estabelecer mecanismos que promovam a formulação de decisões públicas mediante um debate amplo e racional entre indivíduos livres e iguais. O incremento do regime democrático com novos processos de participação social e deliberação públicas dentro do engenho do Estado não pretende limar seu caráter representativo ou, muito menos, desconsiderar o papel político e fiscalizatório do Parlamento, mas, em conjunto com ele, aperfeiçoar o exercício da soberania popular, a instância final de legitimidade no exercício do poder estatal.

Referências

ARCAYA, O. G. (1998). Problemas contemporáneos de la democracia representativa. In: JACKISCH, C. (comp.). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: CIEDLA.

ARCOS RAMÍREZ, F. A. (2012). Regla de la mayoría, democracia deliberativa e igualdad política. *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, n. 46, p. 13-36.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. (1996). Representatividade e democracia. In: ROCHA, C. L. A.; VELLOSO, C. M. S. (coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 41-53.

BOBBIO, N. (2007). *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra.

BONAVIDES, P. (2003). *Teoria constitucional da democracia deliberativa*: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros.

_____. (2009). *Do estado liberal ao estado social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2012). *Estado, Estado-nação e sociedade*. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-nação_sociedade.pdf]. Acesso em 01 set. 2017.

BURKE, E. (1999). Speech to the electors of Bristol (3 Nov. 1774). In: _____. *Selected works of Edmund Burke*: miscellaneous writings. v. 4. Indianapolis: Lierty Fund, p. 13. Disponível em: [http://oll.libertyfund.org/titles/burke-select-works-of-edmund-burke-vol-4]. Acesso em 29 ago. 2017.

CLÈVE, C. M. (2012). *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum.

COHEN, J. (2009). *Philosophy, politics, democracy:* selected essays. Cambridge: Harvard University Press.

COSTA, P. (2010). *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá.

_____. (2012). *Poucos, muitos, todos*: lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR.

DAHL, R. (2005). *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Edusp.

DALLARI, D. A. (2001). Estado de Direito e cidadania. In: GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (orgs.). *Direito constitucional*: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, p. 194-200.

FERREIRA FILHO, M. G. (2001). *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva.

GARRIDO, A. (2011). *Accountability*: democracia y reforma política en México. México: Siglo XXI.

GONÇALVES, N. P. S. M. (2011). *Jurisdição constitucional na perspectiva da democracia deliberativa*. Curitiba: Juruá.

GUEDES, N. (2013). Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, et al. (coords.). *Comentários à Constituição Federal do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, p. 654-689.

HERMANY, R. (2006). Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas:* desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p. 1731-1754.

HOBBES, T. (1983). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural.

HOLLANDA, C. B. (2009). *Modos da representação política*: o experimento da Primeira República brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG.

HOLMES, S. (1999). El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 217-262.

KIM, R. P. (2012). Elegibilidade, condições de elegibilidade, inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa: fundamentalidade dos direitos políticos e a moldura constitucional. In: GUILHERME, W. A. et al. *Direito eleitoral e processual eleitoral:* temas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais.

LEDUR, J. F. (2009). *Direitos fundamentais sociais:* efetivação da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

MADISON, J. (1787, nov.). The Federalist 10: The same subject continued (The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection). In: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. The federalist papers. *Daily Advertiser*, New York. Disponível em: [http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist--papers/the-federalist-10.php]. Acesso em 30 ago. 2017.

MANIN, B. (1995). La democracia de los modernos: los principios del gobierno representativo. *Revista Sociedad*, n. 6.

MARTINS, I. G. (2014). *Ives Gandra alerta decreto*. Disponível em: [http://www.dcomercio.com.br/2014/06/03/ives-gandra-alerta-decreto-8243-e-ditatorial]. Acesso 22 ago. 2017.

MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e representação*: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp.

MUDANÇA de regime por decreto. (2014). *O Estado de S.Paulo*, São Paulo. Disponível em: [http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217]. Acesso em 22 ago. 2017.

PAINE, T. (1989). *Political writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.

PEREIRA, R. V. (2008). *Direito constitucional democrático*: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

PITKIN, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67, p. 15-47.

PORTANOVA, R. (2003). *Motivações ideológicas da sentença*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

ROUSSEAU, J.-J. (2002). *Do contrato social*. [S.l]: Ridendo Castigat Mores, p. 24. Disponível em: [http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf]. Acesso em 28 ago. 2017.

SALGADO, E. D. (2007). *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum.

_____. (2014). Representação política e o modelo democrático brasileiro Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, C. M. *Direito constitucional brasileiro*: teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1089-1105.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, A. (2001). *Entre a realidade e a utopia*: ensaios sobre política, moral e socialismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SCHIER, A. C. R. (2002). *A participação popular na administração pública*: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar.

SEN, A. (2011). *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

SERAFIM, M. P.; **DIAS**, R. B. (2011). Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, É. A. et al. (orgs.). *Gestão pública e sociedade:* fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, p. 305-337.

SILVA, J. A. (2012). *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

SOUZA NETO, C. P. (2006). *Teoria constitucional e democracia deliberativa:* um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação democrática. Rio de Janeiro: Renovar.

_____. (2010). *Constitucionalismo democrático e governo das razões*: estudos de direito constitucional contemporâneo. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

A atuação do Poder Judiciário na arena eleitoral brasileira: a questão da fidelidade partidária

Alexsandra Ramos Fantinel

Resumo

O artigo analisa a atuação do Poder Judiciário na política, especificamente o caso da instituição da fidelidade partidária no Brasil. De fato, observa-se um crescente protagonismo dos tribunais ao posicionar-se favoravelmente a atores políticos, o que levanta a questão da função do Poder Judiciário. O propósito do trabalho é analisar o impacto da Resolução 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina a comportamento dos políticos "migrantes" e os partidos. A análise tem um caráter qualitativo fundamentada em documentos e legislações (leis, jurisprudência, acórdãos) do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, que ensejaram a tomada de decisão em pauta. Deste levantamento, observou-se a tendência de os ministros dos tribunais superiores estabelecerem normas capazes de punir os políticos "infiéis", com a perda do mandato em favor do partido pelo qual aquele fora eleito. Assim, pode-se afirmar que houve uma importante interferência do Judiciário no cenário político pela edição de normas que impactam a esfera legislativa.

Palavras-chave: fidelidade partidária; judicialização; Supremo Tribunal Federal; Judiciário; partido político.

Abstract

The article analyses the judicial power in the political arena, especially the case of the institution of party loyalty in Brazil. In fact, it is observed the growing actuation of the courts, by acting in the favour of political actors, rising the question of the role of judicial power. The purpose of the paper is to analyze the influence of the 22.610/2007 resolution of the Superior Electoral Court that regulates the behaviour of "migrant" politicians and political parties. The research has a qualitative character, here we analyze the reflexes of legislation based on documents (laws, bibliography, jurisprudence, judgments), the Superior Electoral Court and the Federal Supreme Court on the subject and that led to the decision-making. Through this research, there was a strong tendency for ministers of

Sobre a autora

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), advogada, mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: alexsarf@gmail.com.

higher courts to establish rules capable of punishing "unfaithful" politicians, with the loss of office in favor of the party for which they were elected. Thus, it is possible to affirm that there was too much interference of the judiciary in the political scenario through the edition of norms that impact the legislative sphere.
Keywords: party loyalty; judicialization; Federal Court of Justice; judiciary; political party.

Introdução

O presente trabalho abrange um estudo de aspectos relacionados ao Poder Judiciário brasileiro e seu engajamento com questões essencialmente políticas. O tema a ser tratado refere-se ao processo de judicialização da política no Brasil, que tem despertado interesse de cientistas sociais brasileiros[1]. Tal fenômeno vem tornando-se cada vez mais presente no cotidiano das instituições políticas e judiciais. A matéria referente aos estudos sobre o Poder Judiciário é amplamente difundida pela literatura norte-americana desde a metade do século passado, principalmente com foco de análise sobre as decisões dos membros da Suprema Corte dos Estados Unidos. No Brasil, são raras as discussões científicas nesse sentido, já que o estudo das instituições jurídicas é tema recente e inovador nos debates dos intelectuais deste país.

Busca-se enfocar um dos fatos que, de certa forma, fundamenta a ampliação do judiciário em relação aos demais poderes, como é o caso da polêmica decisão sobre a "fidelidade partidária" no Brasil. Tal episódio fez com que o Judiciário brasileiro fosse visto como um poder capaz de tratar de temas atípicos que, por vezes, podem ser inseridos em seu campo de debates e argumentos. Importante relembrar que o tema sobre o sistema partidário tem sido foco de muitas discussões, principalmente após o advento da Carta Magna promulgada em 5 de outubro de 1988, dentre as quais o papel dos partidos políticos no jogo eleitoral, regado por conflitos sobre o comportamento dos políticos perante o partido. O Judiciário

1. Os estudos sobre o judiciário, sob a perspectiva política, encontram-se nos trabalhos e pesquisas realizadas por Castro (1997), Maria Tereza Sadek (1995a), Oscar Vilhena Vieira (1994) e Vianna (1999).

atua como "guardião da constituição" (Kelsen, 1999) e, portanto, deve julgar processos que envolvam questões constitucionais. Salienta-se que o órgão sobre o qual se pretende traçar um estudo analítico é o Supremo Tribunal Federal (STF), este que possui um forte grau de institucionalização[2], e, por intermédio dessa consolidação, vem conquistando espaços no cenário político; além do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual desempenhou um papel importante na discussão sobre o caso tratado. Por isso, pretende-se abordar os fatores determinantes que culminaram nas decisões sobre o tema e o enquadramento da regulamentação da fidelidade partidária em nosso país.

Faz-se necessária, dessa forma, uma pesquisa do teor dos documentos oficiais (decisões, jurisprudência, acórdãos, consultas) encontrados principalmente nos meios eletrônicos de divulgação do TSE, bem como do STF. No caso em tela, na decisão que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo, analisada e decidida pelo TSE pela Consulta nº 1.398 (Brasil, 2007, 143) e CTA nº 1.407, foi possível buscar aparatos para a elaboração da Resolução 22.610, de 25 de outubro de 2007, que institui a perda de mandato eletivo para políticos infiéis. Somente em 2008, o STF reconheceu a constitucionalidade da Resolução do TSE por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.999/2008 do DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.086/2008 do DF, interpostas, respectivamente, pelo Partido Social Cristão e pelo Procurador-Geral da República, os quais foram improvidos.

Verifica-se que a aprovação da resolução, de certa forma, atendeu aos anseios e interesses do cidadão, o qual atribui ao candidato um voto partidário e pessoal – este predominando amplamente; e do partido, no qual o político estabelece laços de lealdade a fim de tornar-se elegível nos ditames da lei eleitoral. O resultado conspira para que haja uma maior disciplina dos parlamentares com relação a seus respectivos partidos. Por outro lado, essa resolução poderia

2. A partir da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal pontifica a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, composto de 11 ministros vitalícios, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Com sede em Brasília, seus ministros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (Lima, 2001, 30).

significar a privação da liberdade de expressão dos políticos que não podem, sem justa causa, se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

No caso em questão, diante do novo cenário político brasileiro se observou um alto grau de liberalidade dos parlamentares em trocar de legenda sem que isso implique qualquer punição. Ora, diante de uma regulamentação da fidelidade, a Constituição da República Federativa de 1988 demonstra que os partidos podem estabelecer regras de fidelidade partidária por meio de seus estatutos. Questionando-se acerca do novo papel assumido pelo Judiciário com a aprovação dessa resolução, a qual proporcionou aos partidos maior soberania nos mandatos, já que, na opinião da maioria dos ministros que julgaram o caso, o mandato pertence ao partido, à exceção da ocorrência de justa causa que justifique a manutenção do cargo em prol do candidato.

Espera-se que, com este estudo, seja possível colaborar para o aprimoramento da relação jurídico-política tendo em vista a expansão da atuação do Poder Judiciário, inclusive na esfera político-partidária. Não existe uma definição sobre a influência do comportamento judicial e a linha adotada por cada ministro inserida na decisão que regulamentou a perda do mandato eletivo, por isso, busca-se aprofundar o tema associado à ciência política, a partir de uma análise dos discursos dos ministros tanto do TSE quanto do STF. Essa aparente concentração de poderes nas mãos do Judiciário vem trazendo mudanças no equilíbrio da separação dos poderes, agregando, ao longo dos anos, um papel político. O trabalho está estruturado em três questões principais: a abordagem conceitual e específica sobre a judicialização da política, o ativismo judicial e sua inserção na política brasileira e, por último, a fidelidade partidária como regra eleitoral vigente e seus reflexos na dinâmica dos partidos e parlamentares.

Judicialização da política

O Judiciário tem despertado o interesse de estudos mais aprofundados, na medida em que passou a desempenhar a função legislativa e se inserir na seara do processo político eleitoral brasileiro. O tema começou a ter maior abrangência, primeiramente, através de estudos e pesquisas realizados por especialistas e estudiosos

(Arantes, 1997; Carvalho, 2009 Castro, 1997; Ferreira Filho, 1996; Maciel e Koerner, 2002; Shapiro e Sweet, 2002; Tate e Vallinder, 1995; Vianna, 1999) que debatem acerca do papel das instituições judiciais. O objetivo desta pesquisa seria apresentar uma explicação concisa sobre o fenômeno narrado e as consequências das decisões do Judiciário no âmbito do Legislativo e Executivo, principalmente inserido no contexto do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, verificou-se que as funções atribuídas ao Judiciário eram limitadas ao que preceituava a legislação[3]. Entretanto, no decorrer dos últimos anos, tal instituição, além de aplicar a legislação ao caso concreto, tem se deparado com assuntos nos quais é levada a intervir e participar de forma mais ativa. O status de intérprete da Constituição pode ser considerado uma criação legislativa, fato que vem sendo alvo de críticas constantes, tendo em vista seu papel de aplicador das normas (Vieira, 1994). Isso demonstra a amplitude de atribuições que o órgão vem desempenhando ao longo dos últimos vinte anos, já que tem assumido um viés político e social, tendo em vista a complexidade das questões a ele submetidas. Muito tem se discutido na ciência política sobre o papel assumido pelo Judiciário e sua relação com a política, principalmente em comparação com a Suprema Corte dos Estados Unidos. A esse novo processo institucional dá-se o nome de *judicialização da política*, mais recorrente em democracias avançadas e que vem, gradualmente, aparecendo no Brasil. A experiência brasileira demonstra que a tese da democracia é em um todo verdadeira, na medida em que, somente após a promulgação da Constituição de 1988, tornou-se viável o enquadramento de um Judiciário mais sólido, independente e com poderes próprios (Ferreira Filho, 1996).

Dessa forma, esse fenômeno consiste em atribuir ao Judiciário decisões que, nos termos da doutrina clássica da separação de poderes, incumbiriam ao Executivo ou ao Legislativo e que são de caráter político (Ferreira Filho, 1996, 189), ou seja, tratam-se de decisões políticas que afetam diretamente as instituições políticas. Esse fenômeno é observado nas sociedades contemporâneas e apresenta dois componentes: um deles é o ativismo judicial, em que o

3. Conforme Barbosa (1982, 95): o *papel do Judiciário é apenas declaratório*, entendendo-se que este tribunal utiliza um método indutivo e dedutivo, classificando-se como o *intérprete final da Constituição*.

tribunal toma para si questões que até então pertenciam somente ao Legislativo e Executivo; o outro é o interesse dos políticos e autoridades administrativas em adotar procedimentos e parâmetros semelhantes aos judiciais (Castro, 1997).

Observa-se que o fenômeno da judicialização provoca muitas mudanças, dentre as quais a possibilidade de o Judiciário (STF) deter o controle abstrato da constitucionalidade das leis, o que ensejou vários questionamentos em outras esferas, já que a este caberia julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins). Esse foi o ponto de partida que norteou o estudo da maioria dos pesquisadores na busca de uma explicação para a crescente inserção do Judiciário em assuntos de cunho político mediante sua provocação por meio de ações propostas por agentes legitimados, e que, segundo Vianna, constituem um instrumento de defesa de direitos da cidadania, além de servir como meio de racionalização da administração pública.

Nas pesquisas elaboradas por Castro (1997), Teixeira (1997) e Vianna (1999), vislumbrou-se um campo de estudo fundamentado em dados concretos por meio da análise de processos judiciais e levantamento de dados relevantes sobre a atuação do Judiciário brasileiro. Nos trabalhos, em que tiveram uma margem maior de tempo e, consequentemente, de ações, foi possível destacar a crescente participação dos legitimados para a propositura de demandas perante o Judiciário. Verifica-se, nesse sentido, que o Judiciário vem sendo considerado, cada vez mais, uma peça importante no processo decisório, na medida em que há uma potencialização de sua participação no *policy-making*, pelo controle abstrato das leis. A representação que os pesquisadores citados pretenderam é que as Adins configuram um dos meios nos quais o Judiciário, desde que provocado, é capaz de atuar na produção de legislação de assuntos antes alheios a sua função, tanto de âmbito estadual como federal.

Ao longo da história das constituições, o Judiciário brasileiro foi evoluindo desde o período colonial, sendo que somente em 1824 se consolidou como um dos quatro poderes[4] pela Carta Constitucional, com uma independência bastante relativa (Costa, 2001). As modificações efetivas no Judiciário ocorreram durante

4. Os quatro poderes consagrados pela Constituição de 1824 encontravam-se os poderes Moderador, Executivo, Legislativo e Judiciário.

o período republicano, a partir de 1891, principalmente no aporte de inovações, as quais são importantes para ilustrar a dicotomia existente entre o período precedente e o atual. Com o advento da Constituição de 1934, houve a tentativa de inviabilizar a participação do Judiciário perante temas extremamente políticos, vedando sua intervenção por meio de dispositivos legais. A Constituição de 1937 classificava a subordinação entre os poderes Legislativo e Judiciário devido às atribuições dos respectivos poderes e decretou a extinção das justiças federal e eleitoral. Já em 1946, o Judiciário teve mais independência e autonomia, mesmo limitada pelos militares, o que mantinha o órgão menos atuante. E no período de 1964 a 1985, o país foi marcado pelo autoritarismo, concentrando-se os poderes nas mãos do Executivo e, consequentemente, a limitação do Poder Judiciário.

A partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ser considerado uma das instituições mais sólidas e confiáveis da atualidade, segundo pesquisas de opinião realizadas pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo[5]. Desde então, a doutrina vem deparando-se com questões relacionadas às verdadeiras funções desempenhadas pelos tribunais superiores[6]. Afirma-se que tais órgãos podem ser uma instituição disciplinadora das decisões, o que pode significar um grande passo para a possibilidade de haver um *controle judicial* sobre atos de outros poderes. O Judiciário, ao longo dos séculos, passou de um poder submisso às leis a um poder mais independente no sentido de suas decisões e interpretações, considerando os processos de independência das nações e o impacto do regime político vigente. Sendo assim, houve uma "reorganização e redefinição de atribuições dos vários organismos que compõem o Poder Judiciário" (Sadek, 1995b, 13), e o Supremo Tribunal Federal passou a desenvolver atribuições essencialmente constitucionais e tem passado por importantes e significativas modificações, principalmente no tocante a esfera de atuação.

5. Bonelli (1995), em suas pesquisas sobre o Judiciário, traça considerações sobre a magistratura sob o prisma sociológico e comportamental dos juízes, assim como a dinâmica da justiça brasileira por meio de afirmações precisas.
6. A Constituição Federal de 1988 preceitua no Capítulo III, em seus artigos 96, 102, 105, as funções atinentes ao Judiciário.

Por tal motivo, acredita-se que a judicialização da política esteja relacionada ao comportamento judicial, na medida em que houve uma demanda maior e amplitude de temas relacionados à política, principalmente por meio de Adins, que tem ensejado o estudo de muitos pesquisadores do tema. Observa-se que houve um gradativo progresso do tema na literatura brasileira, o que demonstra um índice de abrangência do assunto configurando em impactos diretos na política do país. O estudo empírico organizado por Vianna (1999), em grande parte, constitui-se da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, principalmente por partidos políticos da oposição, as quais têm sido, constantemente, utilizadas como recurso estratégico institucional do governo, constituindo-se instrumentos legítimos na defesa das minorias[7]. Desse modo, a utilização das Adins tem sido um instrumento pelo qual os legitimados podem vir a contestar as políticas perante o STF.

No Brasil, principalmente o ativismo judicial desenvolveu-se muito em face da mobilização política da sociedade diante das instituições políticas, o que tem condicionado a sua expansão (Cittadino, 2002, apud Vianna, 2002, 17). Ou seja, o Judiciário assume um papel ativista, no sentido de revisar as decisões de natureza política (Verissimo, 2008, 412). Na realidade, esse fenômeno se distingue muito pela legitimação do Judiciário em assuntos que antes seriam atípicos a sua função, caracterizando, dessa forma, a criatividade da magistratura como independente.

O ativismo do Judiciário brasileiro na política

O Judiciário, principalmente em suas instâncias superiores, vem agindo de forma mais assídua em temas políticos. Um dos exemplos desse protagonismo é o STF, que assumiu o papel legitimamente político. Esse órgão passa, desde a redemocratização, por constantes períodos de "crise de identidade institucional". Outro órgão que

7. Nos estudos coordenados por Vianna (1999), foram analisadas as Adins ajuizadas entre 1988 e 1998, pela coleta de dados do site do Supremo Tribunal Federal, as quais foram classificadas conforme a origem do diploma legal das Adins (Legislativo, Executivo e Judiciário), períodos de governo, classe temática, autores legitimados, dentro de governos distintos: Fernando Collor de Mello, Itamar Franco (pré-FHC) e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

vem destacando-se pela sua ampla atuação e credibilidade é o TSE[8], que diante da inércia do Legislativo está atuando como legislador na instituição de resoluções, dentre as quais se torna referência para o disciplinamento político-partidário, integrando a legislação eleitoral. Dentre as funções que a Constituição Federal atribuiu para o TSE, não está elencada a de editar resoluções, somente responder a consultas. Acontece que inserir no campo normativo uma legislação é uma invasão de competência e ao mesmo tempo ação regulamentadora aplicar uma normativa que regula a relação entre parlamentar e partido político.

A característica de uma corte "ativista" se deve ao engajamento ao julgar processos que dizem respeito ao controle difuso e concentrado de constitucionalidade. Existem alguns estudos que procuram explicar a existência de tal fenômeno, que, por vezes, também pode ser entendido como uma forma de manifestação pública mediante discursos e atitudes no âmbito da justiça. Especialmente com relação ao engajamento dos membros do Judiciário, por meio das associações que agregam causas relacionadas ao corporativismo, assim como aquelas de cunho social, como é o caso do "acesso à justiça" (Engelmann, 2011, 196).

Esse ativismo tem sido considerado por muitos autores como forma de criatividade jurídica para além dos legisladores, e começa a materializar-se por meio da magistratura que assume vieses políticos. E esse grau de "liberdade" deve ser sutilmente dosado, na medida em que existem alguns limites os quais devem ser respeitados, sob pena de transformar-se em um ramo aliado ao poder político. Nos estudos sobre o tema, concluiu-se que é crescente o número de ações submetidas ao crivo do STF, o que caracteriza uma confiança e credibilidade na instituição, a qual vem ocupando um papel de destaque no enquadramento legislativo de acordo com o assunto em pauta e o nível de abrangência.

8. Trata-se o TSE de uma corte homogênea, na medida em que é composta de 7 (sete) ministros, dentre os quais 3 (três) são do STF, 2 (dois) do STJ e 2 (dois) operadores do direito com notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e escolhidos pelo Presidente da República, conforme dispõe o artigo 119, da CF. Cada um dos ministros possui mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido por mais 2 (dois) anos.

Observa-se que, no decorrer dos tempos, existe certa aproximação entre política e terceiro poder (Judiciário), pois este começa a assumir uma posição de destaque na política, já que seu funcionamento estaria condicionado aos ditames da justiça. Trata-se, assim, de uma *judicialização da vida pública,* o que implica trazer novos conceitos e formas de deliberação coletiva tendo em vista dois preceitos inerentes à justiça, como a imparcialidade e a neutralidade, o que confere legitimidade no curso do processo (Garapon, 2001, 45). Nesse sentido, é possível afirmar que a razão pela qual o Judiciário vem se legitimando em relação aos demais poderes refere-se ao fato de as reivindicações conterem uma essência mais jurídica que ideológica. Quando se aborda o tema da *politização da justiça*, refere-se, preferencialmente, ao fato de o judiciário assumir uma função política que caberia, em tese, ao Legislativo. Isso porque competiria a este discutir e implementar as leis, as quais poderão ser vetadas ou sancionadas pelo chefe do Poder Executivo.

O fato analisado nesta pesquisa trata-se da decisão que instituiu o marco regulatório para a migração partidária (troca de partidos), que foi pauta de uma Resolução do TSE ratificada pelo STF em 2007 e, posteriormente, em 2008. Acredita-se que a maneira pela qual foi criada a norma que regulamentou a perda de mandato eletivo tenha ensejado discussões, na medida em que se observou a inserção do Judiciário em assuntos de cunho político-eleitoral. Ou seja, ao posicionar-se sobre a questão, o STF estaria adotando a posição de legislador positivo passando a assumir o papel de outro poder. Ao decidir e criar uma nova categoria de perda de mandato parlamentar estar-se-ia diante de uma interpretação constitucional? Ou assumiria a decisão um caráter legislativo? Ora, os próprios ministros no julgamento do Mandado de Segurança 26.603/DF já afirmaram tratar-se de *numerus clausus*, ou seja, a Constituição conferiu o monopólio da última palavra quando refere-se a normas positivadas, sendo inerente a este Tribunal o poder constituinte.

À época, tal decisão foi vista como inovadora, já que se tratava da cúpula do Judiciário, que, dentre suas funções, consagra a de guarda da Constituição. Tais práticas adotadas pelo Supremo podem ser denominadas como "poder constituinte reformador", pois a atuação legislativa vem sendo considerada com caráter constitucional (Vieira, 2008). Por isso, tendo em vista a densidade do número de partidos e, por consequência, a

fragilidade do sistema representativo, foi submetido à apreciação do Judiciário um Mandado de Segurança impetrado por partido político, acerca da dinâmica eleitoral a ser adotada em casos de infidelidade de parlamentar ao partido. São escassos os estudos na literatura sobre o tema entre os ministros, o comportamento judicial e o que teria ensejado a decisão pró-partido, principalmente no STF[9].

Fidelidade partidária

O termo "fidelidade" tem origem no latim "*fidelitas*" e significa atributo ou qualidade de quem ou do que mantém, ou preserva suas características originais, ou que se guarda fiel a sua origem (Aras, 2006). Implica confiança entre dois indivíduos, entre sujeito e objeto – abstrato ou concreto. E, do ponto de vista político, é atributo ou qualidade que determina um vínculo entre afiliado e partido político, entre partidos, no interesse mútuo, ou entre eleitor e candidato.

Cabe salientar que os laços de fidelidade estabelecidos entre os candidatos para com os partidos, aos quais pertencem, estão ligados diretamente à lealdade e à ideologia do partido (Cerqueira, 2008). Por abranger a relação entre organização (partidos políticos) e pessoa física (candidato), é necessário que haja uma regulamentação para que esses laços não sejam rompidos e/ou extintos. O sistema político partidário tem passado por muitas mudanças, dentre elas, o crescente número de partidos, principalmente a partir de 1988, pela promulgação da Constituição. Nesse sentido, houve aparatos mais complexos no que tange às instituições partidárias, passando de um multipartidarismo moderado para um multipartidarismo

9. Sobre o assunto foram analisados por mim 17 ministros tanto do STF quanto do TSE, que participaram da discussão sobre fidelidade partidária em 2007 e 2008, mediante fontes documentais, como produção bibliográfica e critérios de indicação presidencial. Verificou-se que dos 17 ministros, treze deles foram indicados durante a legislatura de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), constituindo-se destes, três reconduções. O ministro de mandado mais antigo é Marco Aurélio Mello, que fora indicado por Fernando Collor de Mello em 1990, do PRN, além de Cesar Asfor Rocha em seu primeiro mandato, em 1992. Os ministros Ellen Grace e Gilmar Mendes tiveram a indicação de Fernando Henrique Cardoso do PSDB, no período de 2000 e 2002, respectivamente.

extremo (Mainwaring, 2001, 171), fator que tem desencadeado uma enorme mudança na estrutura democrática, assim como um amplo leque de legendas e, consequentemente, a fragilidade partidária. Atualmente, o sistema partidário brasileiro conta com 35 partidos, com estatutos próprios, os quais se encontram devidamente registrados no TSE, enquadrados, nesse patamar, os partidos de direita, centro e esquerda.

Esse crescimento está atrelado à garantia constitucional do pluripartidarismo ou multipartidarismo, assim como à inexistência de unidade ideológica no país, que traz a obrigatoriedade dos partidos registrarem os respectivos estatutos perante o TSE (Aras, 2005, 205). Sobre o assunto, Panebianco (2005, 108) atribui à tipologia dos partidos o grau de institucionalização (forte ou fraca), que será um dos determinantes para a organização dos partidos, e ressalta que esta decorre dos procedimentos de fundação e encerra-se nos padrões de comportamento. Dessa forma, entende o autor que quanto mais alto o grau de institucionalização de um partido, menos organizados serão os grupos internos, ou seja, na institucionalização forte predominam as tendências, já na fraca estão presentes as facções, tendo por base a posição ideológica de seus membros, que será muito importante na tomada de decisão no seio desses órgãos.

Nesse sentido, diante do novo cenário político brasileiro, aos candidatos é atribuída ampla liberdade diante dos partidos, podendo coligarem-se ou migrarem para outras legendas após a assunção do mandato eletivo. Ora, tendo em vista a regulamentação da fidelidade ao partido por meio da promulgação da Constituição de 1988, assim como dos estatutos partidários, o tema vem ganhando maiores proporções na última década.

O pertencimento e a conservação do mandato eletivo foram pauta de discussão no Legislativo, a ponto de ensejar em 1969, em que o país vivia o período da ditadura civil-militar, a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, cuja pauta seria a perda de mandato eletivo para parlamentares que praticassem atos de *infidelidade partidária*. Conforme esse dispositivo, os mandatos estariam condicionados à oposição por parte dos eleitos em relação às diretrizes dos órgãos partidários ou por deserção do partido[10].

10. Preconiza o artigo 152, parágrafo 5 (Brasil, 1969): "perderá o mandato no senado federal, na câmara dos deputados, nas assembleias legislativas e nas

Já em 1978, a Emenda Constitucional nº 11, na Constituição de 1967, manteve uma pequena abertura para aqueles parlamentares que se desligassem do partido para incorporarem-se a um novo.

Entretanto, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 aboliu-se o instituto da fidelidade partidária no Brasil, trazendo, com isso, um novo cenário no sistema partidário, uma vez que os políticos poderiam trocar livremente de partido sem sofrer qualquer sanção. A razão pela qual os parlamentares migraram está relacionada à inexistência de vínculos estáveis entre eleitores e partidos, associando o comportamento parlamentar a estratégias de sobrevivência política na busca de acesso a recursos (Melo, 2003, 326-31). Ao que tudo indica, os candidatos dissidentes ou *infiéis* estão constantemente em busca de vantagens.

Diante do novo contexto político de 1988, verificou-se uma consolidação de instituições democráticas, dando margem à existência de um elevado número de partidos, assim como a adoção de eleições diretas. A explicação para tal fenômeno decorreu daquela Emenda Constitucional, que incentivou os partidos, mesmo com registro provisório, a apresentar seus candidatos. Isso corroborou para um alto índice de dissidências dentro dos partidos, inexistindo normas regulamentadoras do comportamento dos políticos com relação a seus mandatos. Vislumbrou-se, durante certo período, o descaso com o papel dos partidos políticos, eis que se estabeleceu um grau de liberdade maior aos parlamentares. A ideia da primazia da fidelidade partidária diante do ordenamento jurídico foi sendo discutida ao longo do tempo, tendo em vista a fragilidade dos partidos ante os parlamentares dissidentes; trazendo à tona uma fiscalização e prestação de contas (*accountability*) do político para com os eleitores, os quais podem penalizar os candidatos mediante voto retrospectivo, o que "limita e restringe o comportamento dos representantes se eles têm interesse em se reeleger" (Arato, 2002, 92).

A veiculação das questões referentes à migração partidária começou a ter maior visibilidade e proporção a partir de 1998, tendo em vista a grande incidência de trocas de partido na legislatura que

câmaras municipais quem, por atitude ou por voto, se opuser as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cujo foi eleito, salvo se para participar como fundador da constituição de novo partido".

compreende o período de 1991 a 1995[11]. O autor ressalta a distorção da dinâmica partidária, pois, em suas pesquisas, é possível constatar que foi modificado, principalmente na década de 1990, o comportamento dos parlamentares. Isso ocorreu por causa de sua adequação às regras do jogo a favor dos interesses pessoais em detrimento dos partidários. Nesse sentido, é importante salientar os parâmetros da disciplina partidária, que devem ser observados principalmente pelo vínculo entre o partido e o representante, já que este não se elege sozinho, mas está condicionado ao apoio partidário, apresentando-se então a figura do "partido sólido" (Sartori, 1996, 204). Tal fato pressupõe a relação do político para com o partido, na medida em que um dos requisitos obrigatórios para que o candidato concorra à eleição é o registro perante um partido, e sua filiação prévia pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais (Brasil, 1995). Sobre o assunto, Santos (2006b, 184) preleciona que o "êxito eleitoral de um candidato a mandato legislativo depende do desempenho de seu partido e da cota de vagas que este terá direito com base na soma dos votos de todos os seus candidatos".

Diante desses argumentos, vislumbra-se a posição do candidato no interior do partido, já que existem laços fortes entre esses atores que compõem o cenário político brasileiro. Esse fator vem a comprovar que, no Brasil, a permissibilidade conferida pelas leis no que tange ao troca-troca de legendas durante o exercício dos mandatos tem como consequência o descrédito dos partidos perante o cidadão. Entretanto, o candidato, após eleito, tinha a liberdade de *migrar* para outro(s) partido(s) durante o exercício do mandato sem importar em sanção direta, reafirmando a questão da fragilidade dos partidos. Até então, inexistia uma legislação adequada a ponto de banir os *infiéis*. Somente com o advento de problemáticas envolvendo atores políticos que culminaram em consultas, mandados de segurança e ações diretas de inconstitucionalidade levadas para a análise do Judiciário, foi possível firmar uma legislação que resolvesse, de certa maneira, os conflitos existentes entre partidos e políticos.

11. Segundo estudos elaborados acerca da mudança de partidos, o período compreendido entre 1991 e 1995 tem uma maior incidência de migração dos parlamentares para outro partido, totalizando 261 mudanças realizadas por legislatura pelos parlamentares. Sobre o assunto ver: Melo (2004, 66).

Cabe ressaltar que tal assunto já foi pauta de discussões no Legislativo, mediante Propostas de Emenda a Constituição, desde 1995 (Brasil, 2004). Dentre estas, salienta-se a PEC 42/1995, de autoria da deputada federal Rita Camata, representante do PMDB do Espírito Santo, cuja proposta refere-se à perda de mandato para deputado ou senador que "voluntariamente" se desfiliar do partido pelo qual foi eleito (Brasil, 2004). À época, a Comissão da Câmara dos Deputados que analisou a questão eleitoral brasileira, por iniciativa do TSE, opinou pela adoção de medidas constitucionais impositivas sobre a fidelidade partidária. Neste quesito, o órgão previa a perda automática do mandato na hipótese de desfiliação partidária dos ocupantes de mandato eletivo e a possibilidade de perda desse mandato no Legislativo ou no Executivo, na hipótese de violação grave da disciplina partidária.

A instituição da fidelidade partidária no Brasil e seus reflexos

Devido ao grande fluxo de migração entre os partidos, fazendo com que houvesse um favorecimento pessoal dos políticos em detrimento do partido, os quais seriam favorecidos como advento do mandato, um caso específico foi submetido à justiça eleitoral. Em 2007, o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), submeteu uma Consulta ao TSE no intuito de que fosse respondido um questionamento acerca de desfiliação partidária de um parlamentar eleito pelo partido que veio a desfiliar-se sem justo motivo. A indagação foi a seguinte: "Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?" Tal questionamento foi alvo de polêmicas, considerando que já estava consolidada a jurisprudência sobre o assunto no sentido de continuar os políticos com o cargo mesmo em outro partido.

A Consulta nº 1.398 (Brasil, 2007) teve uma grande repercussão, principalmente na esfera política, já que a decisão proferida pelos ministros do TSE e ratificada pelo STF gerou grande discussão entre eles e não foi unânime, uma vez que houve argumentos contra e a favor à perda de mandato eletivo do político[12]. Essa decisão foi

12. No âmbito do TSE, a Consulta nº 1.398 teve decisão majoritária em favor da perda de mandato ao deputado que troca de partido, dos 7 (sete) ministros

uma das pioneiras neste sentido, já que incorporou ao sistema jurídico uma norma eivada de critérios objetivos que condicionam a perda do mandato eletivo. A aprovação da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina a perda de cargo eletivo no Brasil aos políticos *infiéis*, trouxe margem a discussões que advinham desde antes da consolidação do Estado democrático no Brasil. Cabe ressaltar que o tema sobre a institucionalização da fidelidade partidária não é pacífico, na medida em que existem autores que entendem não ser viável a possibilidade da perda do mandato oriunda de atos de infidelidade partidária, uma vez que a constituição não permite tal manobra, somente os estatutos de cada partido são capazes de impor sanções para tais atos (Silva, 2008, 354).

Essa discussão, associada ao modelo político brasileiro, trouxe certo rigorismo no interior dos partidos, que, por deterem o mandato, podem monitorar o comportamento de seus políticos, por meio da sanção da perda do mandato. Isso porque, devido ao grande fluxo migratório, os partidos não encontraram mais solução para banir os políticos que eram filiados e, após, por interesses políticos e pessoais firmavam coalizões com outros partidos. No Brasil, por tratar-se de um país cujo predomínio é de um presidencialismo de coalizão, deve ser observada a disciplina partidária. Mesmo considerando que as migrações, de certa forma, tenham surtido efeitos importantes na história política brasileira, convém mencionar que os partidos oposicionistas, ou seja, aqueles que não compunham a base do governo à época, eram frequentemente atingidos pela perda dos parlamentares, que, consigo, também levavam o mandato. Por outro lado, alguns estudiosos (Nicolau, 1996) consideram a troca de legendas uma estratégia eleitoral, já que a política brasileira vive um período de instabilidade e incerteza, corroborando para o aumento da fragmentação partidária. Cabe frisar, neste ponto, que o mandato eletivo é um conjunto de poderes concedidos pelo eleitor, por meio do voto, sendo uma delegação de poderes, que pertenceria, em tese, ao cidadão, já que se trata de uma democracia representativa (Santos, 2006).

votantes, somente Marcelo Ribeiro foi voto vencido. Já no STF, a decisão foi confirmada, prevalecendo a tese dos ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia, acolhida por Menezes de Direito, Cezar Peluzo, Gilmar Mendes e Ellen Gracie. Ficaram vencidos Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Ficaram vencidos em parte Carlos Brito e Marco Aurélio.

Por essa razão, o fenômeno da troca das cadeiras foi tornando-se visível, na medida em que, da metade para o fim do mandato, os parlamentares decidiam, por sua vontade, aderir a outra legenda. Isso fez com que os partidos ficassem mais frágeis, tanto em função do elevado número de políticos, que aderiam a outras bases, quanto pela criação de novos partidos que sequer possuíam uma base ideológica concreta. Esse problema teve uma repercussão tamanha, que um dos partidos que compunha a oposição decidiu levar a questão ao crivo da justiça eleitoral. Nesse sentido, entendeu-se que o assunto no que tange ao pertencimento do mandato eletivo foi judicializado por meio de uma normativa, a qual não bastasse a aprovação pelo TSE, também foi alvo do STF, meses depois, ratificando a eficácia da legislação de cunho federal e que regulamenta a perda de mandato eletivo obtido tanto nas eleições proporcionais como nas eleições majoritárias.

Observou-se uma inserção do Judiciário na esfera política que lançou alguns questionamentos acerca da vulnerabilidade das instituições políticas, sobre a qual caberia uma discussão e normatização. Somente em 2009, pela criação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com base na PEC 042/1995, que dispunha sobre a perda do mandato de deputado e senador é que o assunto realmente foi discutido no Legislativo. Nessa ocasião, foram discutidos os impactos da decisão do Judiciário, e sua inserção na esfera legislativa, já que ao responder a consulta estaria inserindo-se na esfera legislativa. Houve um grande impasse acerca da competência para decidir sobre a perda de mandato, o que levou à instauração dessa comissão, sendo entendimento pacífico da maioria dos deputados que, tendo em vista o mandato ser popular, caberia ao Congresso decidir sobre esses casos. Essa regra, na opinião da autora da proposta, deveria ser flexibilizada, na medida em que a responsabilidade pela eleição não deveria ser absoluta do partido, uma vez que somente o eleitor poderia cobrar pelo voto.

Ressalta-se, nesse dispositivo, que o mandato tem sido um forte instrumento para garantir a representatividade do cidadão por meio de parlamentares devidamente eleitos pelo voto direto e secreto. Os cientistas políticos ao se depararem com o assunto, além de análises quantitativas pertinentes ao estudo, propuseram mecanismos institucionais relacionados ao controle maior e disciplinamento do Legislativo, que deve ser realizado para além do partido. Segundo

Melo (2003), há a possibilidade de criar mecanismos que viabilizem a situação legislativa, e refere que o comportamento no plenário não é capaz de determinar se realmente existe coesão entre determinado partido.

No caso da resposta do TSE à Consulta nº 1.398/2007, durante o governo Lula, interposta pelo PFL, atual DEM, partido então oposicionista ao governo sob a égide do PT, verificou-se que o Judiciário além de responder ao questionamento, mediante debates orais, propôs uma decisão que serviu de paradigma para a elaboração da legislação própria ao assunto da perda de mandato. Os debates de cada ministro foram válidos no sentido de dar mais respaldo à aparente "reforma política" na elaboração e aprovação de uma legislação pelo Judiciário.

O assunto, até então, somente era discutido no interior dos partidos e no Legislativo, o qual caberia propor regras sobre o jogo eleitoral, que deveriam ser vetadas ou sancionadas pelo presidente da República. Nesses moldes, a deputada federal Rita Camata, membro da comissão sobre fidelidade partidária, na reunião em 2009 da Comissão Especial sobre fidelidade partidária da Câmara dos Deputados, enfatizou "que cabe ao Congresso e não ao Judiciário decidir sobre a perda de mandatos" (Brasil, 2009).

No caso da decisão sobre a fidelidade partidária, os ministros tanto do TSE quanto do STF tiveram um papel essencial na discussão e aprovação de uma legislação capaz de regulamentar a relação entre políticos e partidos. A fidelidade partidária seria uma forma de controle dos partidos, que, em tese, estariam enfraquecendo-se em decorrência do grande fluxo migratório de seus filiados, tendo em vista fatores diversos, na maioria deles, injustificados.

No âmbito do TSE, a Resolução nº 22.526, Consulta nº 1.398/2007 (Brasil, 2007), teve grande repercussão, sendo a decisão aprovada de forma positiva em favor do consulente (partido político), por maioria, determinando a legitimação da perda de mandato para cargos proporcionais de deputados que trocam de partido. Ressaltou-se que dos 7 (sete) ministros votantes, somente um deles, o ministro Marcelo Ribeiro, foi voto vencido. Nesse sentido, cabe descrever, suscintamente, o argumento de cada um dos ministros do TSE sobre a referida consulta que fora proposta pelo PFL, acerca da perda de mandato a parlamentares que se desfiliarem do partido.

O Supremo entendeu, por maioria de oito votos, que a infidelidade partidária pode ensejar a perda do mandato. Entende-se que o parlamentar possui liberdade ao exercer o mandato, sendo que as contrariedades às diretrizes partidárias e ao ideário programático sejam capazes de ensejar sanções, por isso fala-se na vedação do mandato imperativo, capaz de impor uma ditadura do partido. A consequência de uma saída imotivada de um político eleito na agremiação geraria abalos internos ao partido, principalmente quanto a sua representatividade nas cadeiras do Legislativo e Executivo, além de configurar um ato abusivo. Os partidos políticos são considerados instituições permanentes e essenciais ao sistema representativo, devido a sua fragilidade necessitam de mecanismos internos e externos para manter sua estabilidade. Nesse sentido é que se salienta a importância do instituto da fidelidade partidária, incumbindo o papel disciplinador da conduta de parlamentares filiados que buscam outros interesses, desfiliando-se do partido da base e aliando-se a outro. A questão ao ser posta sobre a análise do Judiciário poderia configurar uma forma de inibir a conduta dos parlamentares de se desfiliar de uma agremiação sem as devidas justificativas. Verifica-se que o ideal de partido defendido é aquele capaz de não se desvincular de suas raízes, ou seja, de seus ideários programáticos, conforme seu estatuto, fazendo com que haja uma relação de cumplicidade entre o eleito e a instituição.

Considerações finais

Nesta pesquisa foi possível abordar uma perspectiva aprofundada e detalhada acerca da instituição da fidelidade partidária no Brasil e seu reflexo no cenário político-partidário brasileiro. O Judiciário vem, nos tempos atuais, atuando como um poder político, sendo capaz de controlar atos normativos dos demais poderes, a ponto de impor comportamentos por meio do processo decisório. Esta ação regulamentou a relação entre o partido e o parlamentar com certo grau de severidade, passando a aplicar-se em caso de infidelidade após a edição da Resolução, que começou a ser aplicada em desfavor dos parlamentares dissidentes. Assim, frisa-se o papel do Judiciário no julgamento de causas políticas, consideradas como proatividade, o que demonstra a inserção na judicialização da política com o aprimoramento dos instrumentos de controle judicial, configurando ativismo moderado.

Pode-se afirmar que o resultado conspira para que haja uma maior disciplina dos parlamentares tendo em vista a aplicação da legislação em vigor desde 2007. A democracia representativa tem contribuído para um enraizamento do candidato com seu respectivo partido, na medida em que existem alianças entre o parlamentar, o próprio partido, ao qual está filiado, e o povo, que o elege. Assim, caberia, em tese, aos partidos a fiscalização do parlamentar, nunca deixando de mencionar a participação do Judiciário (TSE) no ativismo em assuntos políticos. Nesta pesquisa foi possível constatar uma mobilização maior dos partidos na conservação dos cargos a seu favor.

Acredita-se que a resolução possa ter gerado controvérsias no sistema político, na medida em que tende a amparar o interesse do partido ao qual o parlamentar elegeu-se. Ou seja, foi criada uma "barreira" que impede a migração do mandatário para outro partido quando não existe uma causa legítima comprovada. Acontece que o Judiciário avocou para si essa função de decidir sobre aspectos relacionados à fidelidade partidária, o que ocasiona um rigorismo acentuado tratando-se de mandato eletivo. Nesse sentido, cumpriu seu papel ao ser provocado pela consulta elaborada pelo atual partido DEM, dando mais amplitude à resposta, transformando-a em resolução, sendo esta capaz de regulamentar a relação entre partidos e parlamentares eleitos, já que existe uma coerência entre eles. No caso concreto, vislumbrou-se a atuação do Judiciário não somente como julgador de causas políticas, mas, sobretudo, sua atuação como legislador positivo, ao avocar a matéria já discutida pelo TSE sobre a fidelidade partidária e ratificar a resolução que passou a ter força normativa desde 2007.

A política no interior dos tribunais tem sido um fato cada vez mais corrente, tendo em vista a publicização dos atos judiciais, o que vem consagrado na Carta Magna, sendo o reflexo de uma democracia que aos poucos vem incorporando-se ao Estado. A decisão sobre o disciplinamento político ora abordado está calcada em muitos argumentos com base na lei, nos princípios comuns ao direito, na jurisprudência e doutrina dos estudiosos sobre temas específicos do direito. Tratou-se de uma maneira explicativa da instituição da fidelidade partidária de modo a embasar a pesquisa e fornecer um suporte maior no que tange ao sistema político partidário no Brasil, inclusive por seu aparente rigorismo, impondo um novo marco regulatório no pertencimento dos mandatos eletivos. Nesse caso,

percebeu-se certa interferência do Judiciário na política a ponto de gerar impactos na esfera legislativa e interna dos partidos, trazendo o debate para a esfera da judicialização no processo partidário-eleitoral. Nesse sentido, importante analisar o posicionamento de cada membro da cúpula do Judiciário, delimitando as justificativas na tomada de decisões, os pontos divergentes ou convergentes que ensejaram a inserção desse terceiro poder na esfera da política brasileira.

Observou-se que a posição adotada pelos ministros ao punirem os parlamentares dissidentes dos partidos teve um cunho sancionatório e impositivo em desfavor, principalmente, do político eleito. Mesmo tratando-se de uma decisão que, para muitos, pode ter afrontado diretamente princípios constitucionais, como é o caso da segurança jurídica ou da liberdade de expressão, considera-se uma decisão inovadora a demonstração de que o Judiciário vem legitimando-se como um poder capaz de pôr fim a certos paradigmas que assolam nossa sociedade, com uma postura mais participativa.

Acredita-se que a pesquisa assume uma importância no contexto da ciência política, eis que válida para demonstrar a materialização do fenômeno da judicialização da política, por meio de uma decisão proferida pelo Judiciário de cunho essencialmente política, e a importância das instituições judiciais.

Referências

ALMEIDA, M. H. T. (2006). Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

ARANTES, R. B. (1997). *Judiciário & política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

ARAS, A. (2006). *Fidelidade partidária*: a perda do mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ARATO, A. (2002). Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103.

BARBOSA, R. (1892). *A constituição e os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a justiça Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântida.

BONELLI, M. G. (1995). Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura. In: SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Sumaré.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2007). Resolução 22.526. Consulta 1.398. Rel. Min.: Francisco Cesar Asfor Rocha. Julgamento: 27/03/2007. DJe 08/05/2007, p. 143.

BRASIL. Senado Federal. (1969). *Constituição de 1969*. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. (2007). *Relatório final*: fidelidade partidária. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cesp/refpol/relat04.htm]. Acesso em 14 set. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (1995). *Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm]. Acesso em 24 set. 2009.

BRASIL. Câmera dos Deputados. (2009). *Comissão sobre fidelidade partidária votará parecer*. Brasília, DF: Câmera dos Deputados. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/137499-COMISSAO-SOBRE-FIDELIDADE-PARTIDARIA-VOTARA-PARECER.html]. Acesso em 24 set. 2009.

CARVALHO, E. (2004). Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia Política*, n. 23, p. 115-126.

_____. (2009). Judicialização da política no Brasil: Controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social,* vol. XLIV, n. 191, p. 315-335.

CASTRO, M. F. (1997). O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 12, n. 34.

CERQUEIRA, T. T. P. L. P. (2008). *Fidelidade partidária & perda de mandato no Brasil*: temas complexos. São Paulo: Premier Máxima.

CLÉVE, C. M. (2008). *Fidelidade partidária*: estudo de caso. Curitiba: Juruá.

COSTA, E. V. (2001). *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Lege.

ENGELMANN, F. (2007). Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 e 2000. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 1.

_____. (2011). Politização das instituições sociais no Brasil após a Constituição de 1988. In: MOTTA, L. E. (org.). *O estado democrático de direito em questão*: teorias críticas da judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier.

FERREIRA FILHO, M. G. (1996). A constituição de 1988 e a judicialização da política. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS,* vol. 12, p. 189-197.

_____. (2007). *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva.

FIGUEIREDO, A. C.; **LIMONGI**, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

GARAPON, A. (2001). *O juiz e a democracia*: o guardião de promessas. 2. ed. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Renavan.

KELSEN, H. (1999). *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes.

LIMA, F. G. M. de. (2001). *Supremo Tribunal Federal*. Fortaleza: ABC.

MACIEL, D. A.; **KOERNER**, A. (2002). Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, n. 57, p. 113-133.

MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, n. 29, p. 113-133.

MAINWARING, S. P. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias*: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV.

MELO, C. R. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: UFMG.

MELO, C. R. L. (2003). Migração partidária na câmara dos deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P. (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

NICOLAU, J. M. (1996). *Multipartidarismo e democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.

RAMOS, E. S. (2010). *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva.

RODRIGUES, L. B. (1958). *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense.

SADEK, M. T. (1995a). *O Judiciário em debate*. São Paulo: Sumaré.

_____. (1995b). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Sumaré.

_____. (1999). *O sistema de justiça*. São Paulo: Sumaré.

SANTOS, A. M. (2006a). Migração partidária. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

_____. (2006b). Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV.

SEGAL, J. A.; **SPAETH**, H. J. (2007). *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University.

SHAPIRO, M.; **SWEET**, A. S. (2002). *On law, politics & judicialization*. Oxford: Oxford University Press.

SILVA, J. A. (2008). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.

TATE, N.; **VALLINDER**, T. (1995). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.

TEIXEIRA, A. (1997). *A judicialização da política no Brasil (1990-1996)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.

VERISSIMO, M. P. (2008). A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial "a brasileira". *Revista Direito GV*, vol. 4, n. 2, p. 407-440.

VIANNA, L. W. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

_____. (2002). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

VIEIRA, O. V. (1994). *Supremo Tribunal Federal*: jurisprudência política. São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____. (2008). Supremocracia. *Revista Direito GV*, vol. 4, n. 2, p. 441-464.

Revisitando os estudos sobre patronagem partidária: uma discussão conceitual

Luan O. Lima Azevedo

Resumo

"Patronagem" é um termo presente nas análises vinculadas à Ciência Política e à Sociologia, assumindo diferentes abordagens nas publicações acadêmicas brasileiras e estrangeiras. Este trabalho faz um balanço dos estudos cuja patronagem enquadra-se como referencial explicativo de processos políticos e socais. Detectado o frequente emprego deste conceito tanto na linguagem política cotidiana quanto em análises acadêmicas, busca-se preencher uma lacuna de materiais que ofereçam um panorama sobre ele. O objetivo deste ensaio, portanto, é revisar as principais contribuições conceituais, sistematizar os diferentes usos e discutir as suas potencialidades teóricas da ideia de patronagem. O levantamento realizado mostra que o enfoque teórico orientador das análises condiciona a forma como o conceito em questão é empregado, bem como as metodologias adotadas, objeto de estudo e área de concentração. Dito de outra maneira, há diferentes abordagens de patronagem, conforme a área de conhecimento e linha de pesquisa em que é mobilizado. Especialmente, no âmbito da Ciência Política, o conceito em questão tornou-se protagonista, quando comparada a outros campos de estudo, devido ao marcado interesse pelas análises de partidos políticos, sob diferentes vieses, tais como práticas clientelísticas e a relação entre instituições partidárias e o Estado.

Palavras-chave: patronagem; clientelismo; partidos; análise teórica; nomeação política.

Abstract

"Patronage" is a term of analysis in Political Science and Sociology, assuming different approaches in the academic publications in Brazil and foreign literature. This paper analyses those studies that have been using Patronage as an explanatory reference of social and political processes. The purpose of this essay is to systematize and discuss the use of Patronage, by reviewing the main contributions to the concept. The literature revised shows that the fact of this concept being used in a different way is justified by the methodology, object of study and realm of interest. In other

Sobre o autor

Bacharelado em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: luanlim@gmail.com

words, there are different approaches of Patronage, according the scientific field that the concept is utilized. Especially in Political Science, the concept became a protagonist, in comparison to other fields of study due to the phenomenon found mainly in parties analysis, under different approaches, like the clientelist practices and the relationship between political parties and the State.
Keywords: patronage; clientelism; parties; theoretical analysis; political appointment.

Introdução

Se fôssemos sintetizar um objetivo a ser alcançado pelos partidos políticos seria o poder, que pode ser traduzido como compor ou até mesmo liderar um governo. Dentro dessa subárea da ciência política desenvolveram-se um rico arsenal teórico e conceitos que corroboram os estudos de como os partidos agem no governo (Ennser-Jedenastik, 2014, 399). Uma dessas maneiras seria o mecanismo usado por essas agremiações denominado pela literatura como patronagem partidária. Porém, a problemática aqui se insere na inconsistência das concepções sobre as abordagens analíticas que compõem as pesquisas desse fenômeno. Tomemos como exemplo a teoria da coalizão[1] (Müller e Meyer, 2010; Strøm et al., 2010). Se considerarmos a patronagem como um aspecto que vincula o que ocorre entre os partidos e o Executivo, a teoria da coalizão pode ser uma das maneiras de análise com a qual se relaciona os estudos sobre patronagem partidária, já que fornecem uma base teórica para análise do processo de articulação entre forças partidárias para composição de governos (Ennser-Jedenastik, 2014, 400). De fato, entre muitas formas, a patronagem se insere como mecanismo essencial no que concerne a essas relações políticas.

Cabe fazer a seguinte observação: este trabalho não se compromete a diagnosticar a causa dessas divergências, mas a fazer uma

1. Refiro-me aqui, mais especificamente, aos estudos sobre o "presidencialismo de coalizão". O termo emprega a ideia da formação de coalizões partidárias. No caso brasileiro, foi desenvolvido inicialmente pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches (1988), que assinala o padrão de governança brasileiro que liga o Poder Executivo e o Legislativo.

revisão sobre essas interpretações disponíveis e enfatizar o desenvolvimento desse conceito ao longo de investigações sobre o âmbito partidário. Para examinar com lentes mais poderosas as maneiras diferentes de considerar a patronagem partidária, temos que de antemão fazer a seguinte consideração: todas as conceptualizações formuladas nas últimas décadas giram em torno da relação entre os partidos no Governo e no Executivo (Katz, 1986; Mair, 2008; Rose, 1974). Além desse interesse em fazer um balanço teórico, como objetivo secundário, mediante uma tentativa que envolve mais a classificação de termos semelhantes do que o debate das nomenclaturas conceituais, enfatizaremos como as pesquisas partidárias sobressaíram nas demais áreas da ciência política para entender esse fenômeno.

A patronagem política: um panorama geral

Como descrevi antes, há uma dificuldade ao estabelecer conceitualmente a patronagem. Para iniciar a compreensão sobre o termo farei jus ao consenso que esse marco possui: Um incentivo seletivo individual. Com poucas exceções de trabalhos, principalmente aqueles que vão além da área da ciência política, há concordância de que se trata de um incentivo, mesmo que muitas vezes esses critérios se tornaram um pouco dispersos no uso do conceito. Detalharemos a seguir alguns embates que ocorrem ao valer-se da patronagem.

Uma das principais estratégias, tal quando se fala no governo executivo, é oferecer amplos espaços para que seus apoiadores e simpatizantes de seu partido e/ou coligação desempenhem e favoreçam as políticas governamentais, e também ganhem recursos importantes para o governo gerir o estado. Esse é um recurso básico mediante o qual pode ser formada uma coalizão de apoio, e que o governo necessitando de sujeitos que o apoiem buscaria nomear para ocupar alguns cargos de confiança em seu mandato em forma de troca. De modo geral, temos uma primeira conexão entre as pesquisas sobre patronagem e a teoria da coalizão. Autores como Fabiano Santos (1997) consideram essa explicação da patronagem como mecanismo associado à arena legislativa, sendo assim, deixa de lado uma abordagem no que se refere aos partidos políticos.

Há outra maneira pela qual a patronagem política pode ser entendida, ou mesmo empregada, tal como "reciprocidade desequilibrada, troca de bens necessários por lealdade, de proteção por serviços, padrão pessoal, relações embebidas em afetividade" (Caniello, 2014, 46). Todavia, fora das regras válidas do sistema político, ela ganha uma dimensão que gera consequência que beneficia apenas os envolvidos e prejudica outras instituições políticas. Patronagem seria para Gray (1996, s.p.), "um processo corrupto e vil 'e uma' vulnerabilidade e tradição aceita"[2]. Nota-se por meio do autor que há um lado que se torna prejudicado, as instituições que perdem forças perante atores que atuam externamente a elas.

O conceito de patronagem mais contemporâneo, seguindo as diretrizes de diversos autores ao identificar mais especificamente a patronagem partidária (Kopecky e Mair, 2006; Meyer-Sahling, 2006), seria moldada como uma estrutura que tem como consequência a expansão da organização, com base em critérios políticos, no setor público. Podemos argumentar então que temos dois efeitos: torna-se um recurso fundamental para o fortalecimento das agremiações; e cria um recurso-chave para que o partido político crie laços que vão além de sua própria estrutura, elabore burocracias de acordo com a organização e inicie pessoas dentro do partido. Esse segundo efeito sintetizaremos como um laço de confiança (Bolleyer, 2006, 1).

Para se ter uma ideia geral sobre a possibilidade do uso desse instrumento, no caso brasileiro, de acordo com Felix Lopez e Sérgio Praça (2015), atualmente o Governo Federal possui um arcabouço de 22 mil cargos que são considerados de livre nomeação, ou seja, podem ser exercidos apenas por alguém que os indique. Esse pode ser um caminho para que partidos se perpetuem no Estado e governem por meio dos gabinetes partidários (Scarrow, 1996).

Argumentos contrários a esse instrumento usualmente exercido pelos governos não faltam. Primeiramente, como se trata de um sistema de partidos, a máquina do governo pode ser tomada por um único ideal partidário "contribuindo de modo decisivo para seu fortalecimento organizativo e eleitoral" (Meneguello, 1998, s.p.).

2. No original: "'A corrupt and vile process' and a 'vulnerable and accepted tradition'".

Cientistas políticos, da área de partidos, vêm estudando para apresentar empiricamente, fugindo de conceitos apenas sociológicos, que os partidos políticos, em geral, compõem parte de seu governo para retribuírem o trabalho e o apoio de grupos de interesse que obtiveram em suas campanhas eleitorais. Esse instrumento é usualmente debatido como forma de patronagem política.

Não se trata apenas de um questionamento da ciência política brasileira. Os governos representativos partidários também se preocupam em conhecer seus efeitos, como podemos notar nos estudos produzidos durante o primeiro mandato de Barack Obama. Em 2009, após apenas seis meses como presidente, Obama nomeou oficialmente um apoiador de seu Partido Democrata, John V. Roos, como embaixador no Japão. Esse fato acarretou uma série de críticas advindas da imprensa durante seu mandato e acabou trazendo à tona dados da quantidade que Roos havia doado para a campanha de Obama, algo em torno de US$ 500.000. Estudo realizado por David E. Lewis, Gary Hollibaugh e Gabriel Horton (2014), na Universidade Vanderbilt, apresenta um problema de pesquisa que se mantém de diversas formas, referindo-se à retribuição, para construir mais apoio do congresso ou do próprio partido, ou mesmo que necessita agradar eleitores e/ou sua base, como retratam os trabalhos de Heclo (1975), Lewis (2008) e Mackenzie (1981) no contexto americano. Nesse contexto, poderíamos dizer que é clientelismo ou patronagem? O fato se torna impreciso se for atribuído apenas ao viés de quem ganha. Primeiro, cabe saber que patronagem se apresenta de maneiras diferentes e em muitos estudos foram debatidas suas configurações, já que devemos considerar as características das instituições.

> Quando se fala em patronagem, uma configuração dupla nos apresenta: primeiramente, uma variabilidade etnográfica notável que preenche um espectro compreendendo desde o sudeste asiático (Scott,1977; Landé, 1977b) até as "sociedades mediterrâneas" (Boissevain,1966; Graziano, 1977; Pitt-Rivers, 1971; Silverman, 1977; Kenny, 1977), passando pela América Latina (Foster, 1963, 1967; Wolf, 1956) e alguns enclaves no dito "mundo desenvolvido" (Scott, 1969). Segundo, uma concomitância de fenômenos em certa medida correlatos, como o clientelismo, as políticas- de favores, o caciquismo político e a corrupção em algumas dessas sociedades, principalmente aquelas de "tradição mediterrânea". (Caniello, 2014)

Perpassando por diversas formas, a patronagem não só ocorre em diferentes campos políticos, como também se funde a outros campos de poder[3], o que em muitas vezes demonstra resultados maléficos para países e organizações democráticas, como a corrupção (Lewis, 2008). Tal como uma forma de retribuição, muitas vezes acaba gerando um sistema de troca em que não há possibilidade de encerramento em si, dando continuidade ao mecanismo. Em outras palavras, um partido precisa ganhar apoio e lealdade caso distribua cargos de nomeação, todavia, a cada necessidade que a agremiação possua e precise de maior apoio para ganhar as eleições, a necessidade de distribuir mais cargos aparecerá novamente, com isso ocasiona um sistema de patronagem.

Em outra abordagem, alguns estudos oferecem uma perspectiva de como a patronagem política é identificada em outras arenas, tornando-se algo que vai além de partidos e das arenas legislativas. De forma mais simples, com foco nos estudos partidários, a definição utilizada por Campbell (1964) reflete ao descrever a patronagem política, como um sistema que em diversos setores é empregado e auxilia a compreensão de que esse sistema não apenas ocorre nas arenas legislativas e executivas, como também pode funcionar como um elo entre as instituições:

> A estrutura do sistema de patronagem, que se baseia nas relações sociais entre os clientes que procuram alguém que possua capacidade e amizade para protegê-los e um patrono que aceita esses deveres em troca da fidelidade política, aumenta consideravelmente, e através de advogados, ou outras pessoas de influência, conectam os deputados à assembleia legislativa. Assim, a organização do governo e a estrutura do patronato são hierarquias paralelas[4]. (Campbell, 1964)

3. O autor, ao estudar a nomeação de cargos por presidentes americanos, se refere a outros campos de poder ao mencionar as agências. Nesse caso, a relação de decisão envolve uma negociação entre o Congresso e o Executivo, e essa arena apontada se situaria fora desse embate.
4. No original: "The structure of the system of patronage, wich is based on social relationships between clients seeking for a man with the ability and friendship connections to protect them and a patron who accepts these duties in return for political allegiance, grows upwards and through lawyers, other persons of influence, and Members of Parliament, is linked to the legislative assembly. Thus the organization of government and the structure of patronage are parallel hierarchies".

De fato, Campbell se refere adequadamente em seu trabalho ao parlamento. Todavia, quando o pesquisador analisa que o sistema de patronagem só é possível pois há troca de favores dentro do sistema político, o conjunto dos fatos corresponde ao que pode ocorrer dentro não apenas do governo, mas além, podemos designar hipóteses que vão ao encontro dos interesses em que um partido por exemplo apresenta ao governante, criando uma estrutura de hierarquia entre o Estado e as instituições que fazem negócios fora do "balcão político".

Por meio de uma rápida análise, podemos dizer que há uma ligação empírica entre os partidos políticos e sua forma de ocupar a *máquina pública*[5]. De acordo com Meneguello (1998), em *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, a ocupação partidária cria dentro do Estado uma formação de "feudos políticos na administração", o que gera sérias consequências na organização do Estado e nas eleições.

Nesse breve panorama, observou-se que toda a conceptualização que envolve esse fenômeno, crucialmente, tem participação do governo e dos partidos em sua maioria. Todavia, há a dificuldade de uma imensa literatura produzida em empregar toda relação como patronagem. Se partirmos unicamente de um conjunto unidimensional, os critérios acabariam por embaralhar ainda mais a patronagem atribuindo-lhe a qualquer acontecimento, o que pode dar continuidade a um debate sem fim, envolvendo o clientelismo, a corrupção etc.

Como veremos mais à frente, três aspectos ocasionam isso: o primeiro se refere ao objeto de estudo; o segundo concerne aos diferentes comportamentos das instituições; e, por último, deve-se entender o avanço e protagonismo que a patronagem alcançou na ciência política.

Entre diversos estudos, alguns não muito detalhados unicamente nesse fenômeno, outros já tentando especificar causas e interesses auxiliam os pesquisadores por meio de debates conceituais a encontrar um ponto de partida para questionar também as instâncias do partido de diversas formas, como tema fundamental. Feito esse diagnóstico que espalha as faces na qual a patronagem surge como produto de "operações políticas", a seguir apresentaremos um breve

5. Entende-se por "máquina pública" todo aparelho que o governo dispõe para governar, como, verbas, cargos, resoluções, entre outros.

histórico sobre o conceito, mostrando sua evolução no campo. *A posteriori,* pretendemos distinguir a patronagem de noções semelhantes aplicadas em pesquisas da área da ciência política.

Estudos sobre patronagem: abordagens principais

A literatura teórica sobre esse termo revela uma ambiguidade em relação a esse conceito. Conforme a hipótese de leitura, podemos argumentar que a patronagem parece estar ligada à discussão e ao entendimento de uma área ou ferramenta de análise, por exemplo.

Fazendo uma breve identificação desses componentes estruturais de pesquisa, notamos que há muitas características dos partidos e da sociedade que criam uma dinâmica única na democracia. Para explicar de onde surge a patronagem partidária, devemos além de diferenciar os conceitos, como comentado anteriormente, entender sua conceituação ao longo dos principais estudos.

Para começar, devemos fazer a seguinte pergunta: "O que significa patronagem?". Como diversos autores apresentam, não se trata de um fenômeno novo. Entretanto, boa parte da literatura costuma usar esse termo para empregar em suas análises questões que seriam definidas como diferentes tipos de relações ou trocas de benefícios para que favoreça as partes envolvidas.

A primeira questão corroborada para que se extrapole o significado do termo em diferentes estudos diz respeito à área de conhecimento. O debate entre a antropologia e a ciência política se desvia por questões, como o objeto de estudo. Alex Weingrod (1968 apud Foster, 1961) sintetiza essa diferença de forma que o primeiro campo que engloba a origem do homem retrata a patronagem como simplesmente uma relação particular entre patronos e clientes, em uma estrutura fundamentada nas relações que são desiguais pelo fato dos que procuram benefícios (clientes), não possuem a mesma posição, sendo um contrato social vertical. Alguns antropólogos, usualmente ao estudar comunidades pela etnografia, principalmente sociedades camponesas, dão como exemplos o proprietário de terra como patrono e os campestres que alugam essas terras para cultivo como clientes. Nessa perspectiva, os donos das terras exercem um poder sobre os camponeses por estes não terem posses, ou como nas palavras de Pitt-Rivers (1954, 140) estabelecendo "uma amizade assimétrica".

O viés dos cientistas políticos, em sua maioria, converge que a patronagem se refere às formas pelas quais os políticos partidários distribuem cargos em troca de apoio eleitoral. O consenso da literatura também gira em torno de que o partido político é o patrono e principal unidade nessa relação. Em um dos primeiros estudos de patronagem na ciência política, Sorauf (1961) disserta que os partidos políticos trocam cargos no setor público na missão de ganhar apoio nas eleições. Nota-se que a diferença do entendimento do conceito de patronagem para a antropologia torna-se mais funcional, pois de acordo com as primeiras definições da ciência política, os partidos buscam nas instituições recursos públicos para seus próprios fins, e trocam isso por votos na forma de alcançar mais eleitores.

Porém, não entraremos nesse debate mais a fundo, pois parece-nos razoável supor que a estrutura política contemporânea apresenta outras interfaces não levadas em consideração nos estudos dos anos 1960.

As diversas pesquisas expostas no Quadro 1 oferecem uma série de configurações adotadas nos estudos listados de acordo com a abordagem de seus objetos de estudos. A lista de estudos comtempla em sua totalidade características de pesquisas voltadas à empiria. Em outras palavras, a observação de determinados contextos embasados na coleta de informações faz com que as pesquisas se balizem na teoria para ancorar o debate em questãosobre a patronagem partidária.

Com a exceção dos estudos empíricos realizados por Petr Kopecký e Peter Mair (2006)[6], que comtemplam alguns países fora do contexto europeu, outros trabalhos abrangem o velho continente ocidental. Outra característica geral encontrada na maior parte desse arcabouço se dedica a explorar os partidos que estão no governo. Ao que me parece, seria um ponto de ligação que une a relação política entre os atores políticos, como já debatido no tópico anterior.

6. O texto apresentado no quadro pelos autores é uma primeira discussão conceitual, porém, faz parte de uma introdução a uma coletânea de estudos que envolve o conceito de patronagem partidária em diversos países.

Quadro 1 – Trajetória conceitual patronagem partidária

Autor	Ano	Breve definição de patronagem partidária pelos autores
WEINGROD	1968	A maneira pela qual os políticos distribuem os cargos no setor público em troca de apoio político;
SHEFTER	1977	Benefícios diversos distribuídos a eleitores individuais, ou também em campanhas, em troca de apoio político;
LAWSON	1980	Os partidos políticos possuem certa ligação para que sua base tenha um comportamento específico no setor público;
BADGER et al.	1998	Estado como uma recompensa para a lealdade da filiação partidária;
BLONDEL	2000	Contrato público ou trabalho para indivíduos em troca de benefícios políticos para aqueles que distribuem as trocas dessas benfeitorias: Partidos ou Governo;
MÜLLER	2000	Recursos públicos destinados (particularista) a trocas diretas entre o cliente (político ou funcionário do partido) e o partido político;
MEYER--SAHLING	2006	Cargo designado no setor público com base em critérios políticos;
KOPECKY e MAIR	2006	Partidos políticos podem nomear pessoas para cargos no setor público e semipúblico;
NAKROŠIS e GUDŽINSKAS	2012	Além do poder de os partidos políticos nomear indivíduos para escritórios do serviço público ou do setor público, agora podem também removê-los do cargo;

Fonte: Dos autores (2017)

Grande parte desses teóricos apresenta a relação patrono-cliente associada à estrutura do Estado. Um dos primeiros estudiosos desse fenômeno, Weingrod (1968) expõe uma forma de patronagem da seguinte maneira: relaciona que este mecanismo difundido pela criação de novos partidos políticos, na metade do século XX, em um vilarejo afastado na Itália, em que não possuía uma estrutura estatal, faz com que a patronagem sirva inicialmente para inserção dos camponeses na política, ou seja, na estrutura do Estado. Dessa forma, a consequência desse fenômeno se torna o oposto do que ocorre nas sociedades no século XXI. O autor defende em seu trabalho que o uso desse mecanismo cria uma relação de proteção para aqueles que se envolvem com a política, fazendo com que grupos fora do núcleo organizacional do governo se juntem para formar novos grupos políticos, em outras palavras, a formação de partidos políticos que representem também seus interesses. Nessa

visão, Weingrod irá trazer um valor benéfico que cause um constrangimento para aqueles camponeses que não possuem envolvimento com o governo, fazendo-os se organizarem.

Lawson e Merkl (1988) revelam uma especificidade em seus achados descrevendo certo comportamento em setores públicos para que o partido político se fortaleça em torno da área na qual está enraizado. De diferente forma, o partido político busca adentrar setores estatais para que receba além de lealdade o controle do Estado nesses campos. Como exemplo podemos citar partidos que são relacionados em comissões parlamentares ou agências estatais de energia do país, possuindo uma maior influência para moldar tal área. Badger et al. (1998) vão na mesma linha, porém enfatizando que a lealdade como recompensa favorece o partido para competir nas eleições. Os autores aludem à visão predominante estabelecida atualmente, com enfoque na instituição, interpretando a patronagem como benefício direto às agremiações partidárias.

Em estudos mais recentes, Blondel (2002), ao também apresentar a dimensão da patronagem como um comportamento partidário, discorre sobre os diversos tipos de recursos públicos existentes do Estado que são utilizados para ganhos políticos. Já Müller (2005) trata desse fenômeno como uma relação mais específica do clientelismo, em que o patrono é sempre o partido político e o objetivo seria unicamente obter apoio.

Com uma visão intrapartidária, Meyer-Sahling (2006) aponta que, na organização da agremiação, existem certos critérios para que se distribuam cargos nos setores públicos, nem sempre em busca de apoio político, ou seja, outros por força de interesses que também favoreçam o partido, seja na arena eleitoral, ou na sociedade, por exemplo.

Kopecky e Mair (2006) concentram-se em um desenho teórico na tentativa de se desvencilhar de outras práticas até então denominadas de patronagem partidária. O exercício proposto pelos autores é que esse fenômeno que ocorre nos partidos está atrelado unicamente ao fato de nomear seus apoiadores para cargos nos setores estatais. O trabalho dos autores, além de separar a compreensão dos termos de outras práticas semelhantes, coloca a patronagem como forma específica de clientelismo em que os partidos políticos se beneficiam unicamente quando impetram nomeações de seus círculos no aparato estatal.

Em estudos mais recentes, destacam-se Nakrošis e Gudžinskas (2012), que apontam para a força que o partido adquire sobre aqueles que amparam a agremiação no sentido de fazer valer o cargo oferecido. Para os autores, a organização pode tirar o cargo antes oferecido a um leal filiado e destinar a outro indivíduo que traga mais votos ou beneficie o partido. Com avanços maiores nos estudos de patronagem, os autores ressaltam que o mecanismo do partido em ganhar força dentro do governo sobressai atentando-se a represálias, e testam a continuidade desse fenômeno na agremiação.

O mais importante dessas análises é que implica certos critérios adotados que vão ao encontro da fase de desenvolvimentos e da integração da sociedade. Outra questão, apontada a partir da bibliografia sobre patronagem, diz respeito ao discurso adotado conforme as relações analisadas entre partidos, sociedade e Estado.

No tópico seguinte, tentaremos estabelecer a partir da composição institucional a diferença entre esses termos semelhantes. Para isso, tomaremos como modelo o caso brasileiro. Isso seria um ganho teórico pois apresentaremos as interpretações sob a ótica das características já sistematizadas.

Formas de patronagem? Diferenciando conceitos

Pode-se argumentar que as relações políticas têm diferentes rendimentos conforme seus objetivos. Assim sendo, fazendo um breve apanhado de entendimentos conceituais estabelecidos na literatura, esclareceremos os conceitos apresentando tais trabalhos com a ressalva de que as escolhas ilustrem o uso de cada conceito (Quadro 2).

O Quadro 2 foi elaborado mediante três principais características: os recursos do Estado; os objetivos do fenômeno e a quem se destina os benefícios. Todas essas se encontram na vertical, da qual se propõe a diferenciar no topo do quadro a conceituação entre a patronagem partidária, o clientelismo, a patronagem política e a corrupção, que algumas vezes pode fornecer subsídios e confundir com outros termos na questão de legalidade.

Começo com a definição conceitual de patronagem partidária. O trabalho mais específico e usado para representar esse fenômeno seria o de Kopecký e Mair (2006). Os autores descrevem que os partidos utilizam esse recurso para ganhar apoio e obter um controle da agremiação. Trata-se exclusivamente de uma relação de

partidos, de um lado, e apoiadores ou um potencial grupo de apoiadores, do outro.

Quadro 2 – Diferenciando conceitos

	Patronagem partidária	**Clientelismo**	**Patronagem Política**	**Corrupção**
Recursos do Estado	Cargos no Estado ou no setor semipúblico	Subsídios, Empréstimos, Trabalho no setor público, entre outros	Legislação	Recursos público
Principais objetivos	Institucional e soluções para controle organizativo	Institucional e soluções para controle organizativo	Apoio eleitoral, Apoio no poder de agenda política	Benefício financeiro
Destinatário dos benefícios	Qualquer pessoa da base do partido	Eleitorado	Parlamentares	Empresas, organizações, indivíduos

Fonte: Dos autores a partir de Kopecký e Mair (2006), Piattoni (2001), Power e Júlio González (2003), Santos (1997) e Weingrod (1968), Zaremba (2015).

Esse mecanismo retratado pelos teóricos apresenta a patronagem política de forma simples: o patrono é coletivo no que se refere à troca dessas relações. Com isso, no que circunscreve aos partidos políticos com acesso aos recursos de modo geral, esses são providenciados pelo Estado que auxilia na manutenção, organização e distribuição de incentivos dentro dos partidos (Kopecky e Mair, 2006; Müller, 1989). Como já mencionado, em termos empíricos, consideramos os cargos de nomeação que são distribuídos para as agremiações.

O conceito é usualmente confundido com o clientelismo, já que a patronagem partidária adquire novas formas (Jalali e Lisi, 2009), pois se torna um recurso-chave para que os partidos assumam o papel de "utilidade-pública" nas democracias contemporâneas (Van Biezen, 2003) e se transformem em uma dimensão única que pode explicar em parte a manutenção dessas organizações em um sistema partidário fragmentado. A literatura usualmente revela uma imprecisão no conceito de patronagem, principalmente quando comparado com o clientelismo na política.

Piattoni (2001) conduz suas pesquisas pela evolução de práticas clientelísticas em torno de países da Europa Ocidental. Sua análise comparativa apresenta um contexto institucional do qual líderes partidários concebem estratégias políticas para que também ocorra certo ganho de poder para a sociedade civil. Ao observar o lado da *demanda* e da *oferta*, temos como resultado um clientelismo definido como uma mistura particular, ou seja, beneficiando o próprio indivíduo, com um universalismo, do qual os interesses também podem se expressar e favorecer um grupo maior. Sua discussão se insere também nos partidos políticos, que se aproxima muito do que Panebianco (2005) apontaria como incentivos seletivos para alguns grupos dentro do partido:

> Uma variedade de desenvolvimentos sociais, culturais e especialmente políticos pode ser citada facilitando ou mesmo encorajando este mecanismo para uma ancoragem de partidos dentro do estado. Estes incluem um declínio geral nos níveis de participação e envolvimento na atividade partidária, com os cidadãos preferindo investir os seus esforços noutros locais, particularmente em grupos onde podem desempenhar um papel mais ativo e onde eles são mais susceptíveis de estar em total acordo com um grupo mais estreito e preocupado com onde eles sentem que podem fazer a diferença[7].

Para distinguir esse conceito do clientelismo, precisamos entender que a relação clientelística é um panorama geral da distribuição de bens, enquanto a patronagem surge como algo mais específico que fortalece o partido, compreendendo na literatura estabelecida como a nomeação de cargos na administração pública (Jalali e Lisi, 2009; Piattoni, 2005). Nesse sentido, o objetivo da agremiação deve ser a busca para aumentar e espalhar seu poder nas instâncias

7. No original: "A variety of social, cultural and especially political developments may be cited facilitating or even encouraging this movement towards an anchoring of parties within the state. These include a general decline in the levels of participation and involvement in party activity, with citizens preferring to invest their efforts elsewhere, particularly in groups where they can play a more active role and where they are more likely to be in full agreement with a narrower range of concerns, and where they feel they can make a difference".

permitidas no Estado, pois assim seu objetivo principal de competir para alcançar o governo será atingido com maior facilidade.

Ao conceituarmos a patronagem como o poder do partido (patrono) em nomear o indivíduo no setor público (bens e clientes) faz com que duas funções se inter-relacionem podendo explicar o papel das agremiações nas democracias modernas:

> Primeiramente, fornece um recurso crucial para a construção da organização e seu enraizamento, particularmente porque os partidos se ancoram no enfraquecimento social. Em segundo lugar, a patronagem torna-se um recurso-chave na formulação de políticas, fornecendo redes leais para a coleta de informações, iniciação de políticas e implementação dentro das agências burocráticas. (Jalali e Lisi, 2009, 443)

Cabe observar que a patronagem não é uma estratégia escolhida pelos partidos para serem fortalecidos ou ganharem arenas parlamentares. Os objetivos são diferentes e podem também coexistir para que as agremiações lidem com as relações intrapartidárias.

Por fim, a patronagem política, principalmente entendida na literatura brasileira como a relação entre o presidente da República e o Congresso Nacional devido ao regime multipartidarismo, é reconhecida pela necessidade do Executivo em ter um considerável apoio parlamentar para assegurar que a agenda de governo seja aceita na casa legislativa. Esse recurso é estabelecido apenas nas arenas parlamentares. Santos (1997) apresenta uma relação com o único objetivo de aprovação do programa presidencial, sendo circunscrito a esses dois atores. De acordo com o autor, o efeito que mais surtiu ao estudar o caso brasileiro foi o enfraquecimento no seio dos partidos, pelo fato de os deputados e senadores terem a autonomia individual. Dessa forma, Santos (1997) entende que os partidos foram deixados de lado nas negociações e perderam um pouco de decisão, mostrando o oposto do que seria explicado por autores mais contemporâneos (Kopecky e Mair, 2006; Jalali e Lisi, 2009).

Já a corrupção está intrinsecamente associada à cultura e à confiança nas instituições. Nesse caso geralmente é vista como o uso de bens públicos para fins privados (Power e González, 2003), porém deve-se notar que trata-se de algo que vai contra a estabilidade institucional e do que a sociedade aceita como correto. Esse termo não se trata de um indicador empírico, e sim está conectado com

uma "democracia saudável" (Idem, 2003). Em resumo, a corrupção está usualmente associada ao clientelismo particularista, que, além de ocorrer um desvio de conduta do indivíduo, há consequências para as instituições envolvidas nas relações políticas.

Separadas essas questões, nota-se que o conceito foi estabelecido como algo particular aos partidos políticos. Primeiro a forma adotada por essas instituições ampliou suas condições de alcançar o domínio do Estado. Em segundo plano, temos como o clientelismo um benefício do partido, porém, somando o fato de que os acordos que fazem esse fenômeno surgir são de difíceis interpretações, algumas abordagens podem ficar restritas aos partidos, com isso a patronagem se tornou entendida na literatura atual como apenas a troca de cargos no setor público ou semipúblico em troca de apoio. Dadas as seguintes diferenciações, sintetizaremos alguns estudos sobre como a patronagem partidária é estudada, buscando observar as diferentes abordagens. Por fim, por meio de uma breve consideração que esse panorama buscou apresentar, iremos pontuar a patronagem tal como ganhou relevância no cenário político e quanto a um fenômeno a ser analisado nas pesquisas partidárias.

Os desdobramentos dos estudos de patronagem

Particularmente falando, a literatura sobre patronagem se conecta aos estudos partidários, da qual se examina o grau de participação e controle sobre o aparelho do Estado (Castels e Wildenmann, 1986). Essa agenda de pesquisa usualmente deve ser conduzida em análise qualitativa e quantitativa, pois para investigar a participação do partido no Estado é preciso saber os critérios, estratégias e interesses do partido. Por isso, o termo "colonizar o Estado" se expande nos estudos que abordam esse viés (Blondel e Cotta, 2000). Em resumo, Katz e Mair (1995), ao falarem sobre os partidos-cartéis contemporâneos, afirmam que o aumento da inserção do partido no Estado tem sido uma forma da organização compensar suas fraquezas na sociedade. Em outras palavras, essa verificação vai ao encontro da forma discutida pela patronagem, sendo mais vantajoso para os partidos "colonizarem o Estado" do que garantir sua manutenção pelo enraizamento com a sociedade.

No que diz respeito a uma nova agenda de pesquisa, em uma dimensão local de patronagem pouco foi realizado. Esse fator ganha

uma importante função principalmente porque o poder de nomear indivíduos em âmbitos municipais sofre menos restrições do que em escalas federais. Outro ponto é que os partidos que não estão à frente da gestão nacional podem se estabelecer com mais força em locais que possuem representação, como um governo estadual ou prefeitura.

Kopecký et al. (2016) realizaram um estudo empírico sobre patronagem partidária em 22 países por meio de questionários aplicados independentes com especialistas de seus respectivos campos para entender esse fenômeno. O objetivo dessa pesquisa era comparar os padrões de patronagem em torno de diferentes regiões. Os indivíduos que responderam às questões de pesquisa são de universidades, ONGs, mídias, burocratas, líderes partidários e políticos. Ao todo foram respondidos 947 questionários, que resultou também em uma segunda captação de dados, com entrevistas face a face possibilitando aos investigadores uma discussão e categorização sobre esse protocolo averiguado como comum em todos os países.

Três dimensões guiaram a pesquisa para cumprir a análise proposta; entender o poder dos partidos políticos em fazer nomeações; as motivações em utilizar esses mecanismos; e em quais critérios são fundamentados para que sejam escolhidos indivíduos a ser nomeados. Por fim, os resultados, apesar de específicos em cada país, apontam que a patronagem usada em larga escala beneficia o partido para recompensar seus apoiadores em troca de votos e lealdade e ter o controle político, servindo tanto para os representantes eleitos como para sua base.

A fim de evitar equívocos com o conceito de nomeação, esse estudo especifica empiricamente que analisar determinados líderes e partidos é definir seus propósitos. Ou seja, quando falamos em patronagem as nomeações devem atender a função de fortalecimento que implemente apoio. Como não se trata de burocratas ou políticos que ocupam lugares de tomada de decisão, como agências públicas por exemplo, os partidos aderem a essa ferramenta exclusivamente para atender sua base.

Por outro caminho, Jalali e Lisi (2009) fizeram um levantamento histórico, relacionando o enfraquecimento dos partidos políticos portugueses com o aumento de cargos públicos. De acordo com os autores, a evolução do sistema partidário do país se deve ao uso da patronagem no funcionamento das organizações. Ao escolherem os maiores partidos do país, que possuem mais filiados, os autores

atribuem que a patronagem serviu para o crescimento exponencial ao longo dos anos na quantidade de simpatizantes dessas agremiações, principalmente quando os partidos tomam o governo via eleições diretas, nas quais foram constatados um aumento significativo de cargos de nomeações e uma diminuição de filiados em partidos que não estavam à frente do governo no país.

No entanto, ainda há espaços e lacunas para futuras pesquisas. Sabe-se que essa dimensão de análise foi pouco estudada, mas autores já destacam algumas transformações que os partidos tiveram ao se beneficiarem desse recurso, como centralização intrapartidária; disputa do estado; desvinculação com suas bases sociais, entre outras consequências que geram um desequilíbrio no sistema partidário e enfraquecimento na arena política e que caberia debater em outros estudos.

Em síntese, podemos apontar que os estudos sobre patronagem partidária seguem duas características. A primeira é que são estudos em sua maioria inferenciais, pois há dificuldade em estabelecer relação determinante entre o partido e sua base embutida em setores públicos. Na maior parte, são pesquisas conduzidas a partir de dados que consideram apenas a existência dessa relação e pouco se sabe como isso ocorre. A segunda peculiaridade é que são concentrados em países europeus, com exceção dos estudos de Kopecký et al. (2016), que abrangeram em sua pesquisa a Argentina e o Uruguai. Se fôssemos seguir o roteiro desses estudos, pouco compreenderíamos como incide a patronagem partidária. Percebemos que os diversos estudos não elaboram significativamente um modelo amplo que contemple a significância dessa relação.

Considerações finais

Neste texto buscamos sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre a patronagem partidária. O panorama discutido revela como a patronagem progressivamente se apresentou em vários aspectos. Em resumo, pode-se destacar que o conceito diverge do entendido pela antropologia. Na ciência política, os estudos partidários sobressaem ao estudar esse mecanismo, logo, o termo toma forma como fenômeno que se insere no regime democrático e como presença nos partidos que competem para chegar ao poder. A patronagem se constrói unicamente para que os partidos se expandam, abrangendo mais base para a instituição e mais força na competição.

Na avaliação dos autores mencionados, foi possível compreender uma evolução nos estudos de patronagem. Conforme mais esse tema foi abordado, e uma série de evidências empíricas foi sendo apresentada, mais resultados foram trazidos no que se refere ao conhecimento sobre partidos.

Nesse sentido, a pertinência de investigar essas instituições que almejam comandar o Estado e a viabilidade de traçar estratégias para alcançar esse objetivo por vezes acabam facilitadas por esse mecanismo com pouco controle. Essa definição se deu por beneficiar os partidos e pelo objetivo das agremiações obterem sucesso com menos obstáculos para obter suporte eleitoral.

A par disso, pode-se argumentar que as pesquisas que ganharam relevância no cenário da ciência política têm como ambiente uma forte concentração em países europeus. No Brasil, pouco foi produzido acerca do tema, com algumas exceções. As agremiações brasileiras ainda são conhecidas por serem "cofres resguardados", pois pouco se sabe além do questionado aos líderes partidários. Muitas barreiras são encontradas nos estudos sobre os partidos, pois a dificuldade de acompanhamento de toda a sua intensa atividade se soma aos indivíduos pertencentes a essas instituições que pouco falam sobre o assunto no meio acadêmico. Nesse sentido, cabe reiterar que se trata de uma agenda de pesquisa pouco explorada que pode ceder mais explicações ao tratarmos o sistema partidário brasileiro.

O importante de todo esse debate não é explicar as consequências que a patronagem traz para a democracia, mas discutir a forma que o conceito tomou na agenda de pesquisa; como esse termo foi pesquisado, principalmente na ciência política; e como esse fenômeno pode ser estudado a partir de metodologias que obtenham resultados sobre essa relação dos partidos para com o Estado.

Diante desse quadro, podemos também exibir as lacunas existentes na literatura. O caminho para que se aprofunde e se conheça mais sobre patronagem partidária seria uma combinação de análises quantitativas e qualitativas que envolvam não apenas o âmbito nacional, mas pela escassez de produções em outras esferas como a estadual e a municipal, já que os partidos possuem certa autonomia em seus estados no Brasil. A partir disso, muitas hipóteses também podem ser lançadas, por isso, o levantamento dessas tendências de pesquisas busca discutir e voltar uma agenda de pesquisa para o conceito de patronagem partidária.

Referências

ABRANCHES, S. H. (1988). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados,* vol. 31, n. 1, p. 5-33.

BADGER, S. et al. (1998). *Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science*. Winnipeg: Osnovy.

BOLLEYER, N. (2006). Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n. 4, p. 471-502.

BLONDEL, J. (2002). Party government, patronage, and party decline in Western Europe. In: GUNTHER, R. et al. (eds.). *Political parties*. Oxford: Oxford University Press. p. 233-256.

BLONDEL, J.; **COTTA**, M. (2000). *The nature of party government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CAMPBELL, J. (1964). *Hounor, family and patronage*. Oxford: Clarendon Press.

CANIELLO, M. (1990). Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 5, n. 14, p. 46-58.

CASTELS, F.; **WILDERNMANN**, R. (eds.). (1986). *Visions and realities of party governments*. Berlin: W. de Gruyter.

ENNSER-JEDENASTIK, L. (2014). The politics of patronage and coalition: how parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, vol. 62, n. 2, p. 398-417. doi:10.1111/1467-9248.12031

FOSTER, G. (1961). The dyadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village. *American Anthropologist,* vol. 63, n. 6, p. 1173-1192.

GRAY, J. (1996). Opportunities knoched; without patronage, is it politics as usual? *The New York Times*, New York. Disponível em: [http://www.nytimes.com/1996/07/07/weekinreview/opportunities-knocked-without-patronage-is-it-politics-as-usual.html?scp=22&sq=Clinton+patronage&st=nyt]. Acesso em 29 jun. 2017.

HECLO, H. (1975). OMB and the Presidency: the problem of "neutral competence". *The Public Interest*, n. 33, p. 85-95.

JALALI, C.; **LISI**, M. (2009). Weak societal roots, strong individual patrons? Patronage and party organization in Portugal. *Revista Enfoques,* vol. 7, n. 11, p. 411-470.

KATZ, R. (1986). Party government: a rationalistic conception. In: CASTLES, F. G.; WILDENMANN, R. (eds.). *The future of party government:* visions and realities of party government. Berlim: Walter de Gruyter, p. 31-71.

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.

KOPECKÝ, P.; **MAIR**, P. (2006). Political parties and patronage in contemporary democracies: an introduction. Paper presented at the workshop on Political Parties and Patronage. Nicosia: Leiden University.

KOPECKÝ, P. et al. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research,* vol. *55*, n. 2, p. 416-431. doi:10.1111/1475-6765.12135

LAWSON, K.; **MERKL**, P. (1988). *When parties fail*: emerging alternative organizations. Princeton: Princeton University Press.

LAWSON, K. (1980). *Political parties and linkage*: a comparative perspective. New Haven: Yale University.

LEWIS, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments:* political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press.

LEWIS, D. E.; **HOLLIBAUGH**, G. E.; **HORTON**, G. (2014). Presidents and patronage. *American Journal of Political Science*, vol. 58, n. 4, p. 1024-1042.

LOPEZ, F. G.; **PRAÇA**, S. (2015). Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos,* vol. 4, n. 1, p. 33-42.

MACKENZIE, G. C. (1981). *The politics of presidential appointments*. New York: Free Press.

MAIR, P. (2008). The challenge to party government. *West European Politics*, vol. 31, n. 1, p. 211-234.

MENEGUELLO, R. (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo* (1985-1997). [S.l.]: Paz e Terra.

MEYER-SAHLING, J.-H. (2006). The rise of the partisan state, parties, patronage and Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics,* vol. 22, n. 3, p. 274-297.

MÜLLER, W. C.; **MEYER**, T. M. (2010). Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments. *West European Politics,* vol. 33, n. 5, 1065-1092.

MÜLLER, W. (2005). Party patronage and party colonization of the state. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. J. *Handbook of party politics*. London: Sage, p. 189-195.

NAKROŠIS, V.; **GUDŽINSKAS**, L. (2012). Party Patronage and state politicisation in the post-communist countries of central and Eastern Europe: a game theory approach. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy,* vol. *5*, n. 2, p. 89-120. doi:10.2478/v10110-012-0007-y.

PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.

PIATTONI, S. (ed.). (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

PITT-RIVERS, J. (1954). *The people of the Sierra*. London: Weidenlfeld & Nicolson.

POWER, T. J.; **GONZÁLEZ**, J. (2003). Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 51-69. https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200005

ROSE, R. (1974). *The problem of party government*. London: Macmillan.

SANTOS, F. (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, vol. 40, n. 3, p. 465-492.

SORAUF, F. J. (1961). The silent revolution in patronage. In: BANFIELD, E. C. (ed.). *Urban government*. New York: The Free Press.

SCARROW, S. (2006). *Parties and their members*: organizing for victory in Britain and Germany. Oxford: Oxford University Press.

SCHEFTER, M. (1977). Party and patronage: Germany, England and Italy. *Politics & Society*, vol. 7, n. 4, p. 403-451.

STRØM, K. et al. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, vol. 13, p. 517-535.

VAN BIEZEN, I. (2003). *Political parties in new democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

WEINGROD, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Journal Comparative Studies in Society and History,* vol. 10, n. 4, p. 377-400. doi:10.1017/S0010417500005004

ZAREMBA, A. (2016). Conceptualization of party patronage. *Public Policy and Administration Research Journal*, vol. 15, n. 3.

Entre Arena e MDB: análise das trajetórias dos remanescentes do Partido Libertador frente à ruptura democrática de 1964

Oscar Berg, Taiane Bringhenti e Suliane Cardoso

Resumo

Com o Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, as instituições partidárias no Brasil foram extintas. Os atores políticos que seguiram na política nacional tiveram de optar entre as duas agremiações criadas pelo regime, Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Poucos estudos demonstram quais foram os caminhos percorridos pelos remanescentes do Partido Libertador (PL) após a sua extinção. Dito isso, este artigo tem como objetivo principal analisar a trajetória dos ex-libertadores no contexto do bipartidarismo brasileiro (1965-1979), com a análise das quatro legislaturas (43ª, 44ª, 45ª e 46ª) da Câmara dos Deputados eleitas nesse período. Para tanto, foi construído um banco de dados com informações coletadas a partir do *site* da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Como resultado da pesquisa, verificou-se que aqueles remanescentes do PL que continuaram atuando no cenário Legislativo nacional migraram, em sua maioria, para o partido de sustentação da ditadura civil-militar, a Arena. Há um único caso de migração para o partido de oposição, o MDB. Tomando em consideração o histórico de alianças do PL no período anterior ao golpe e o padrão de realinhamento partidário produzido pela instauração do bipartidarismo, podemos concluir que as migrações para a Arena são mais coerentes que aquelas ao MDB.

Palavras-chave: Partido Libertador; Bipartidarismo; Arena; MDB; Migração partidária.

Abstract

After the enactment of the Ato Institucional nº 2, in October 1965, the Brazilian parties were extinguished. The political actors that continued their careers had to chose between the two parties created by the regime, the Aliança Renovadora Nacional (Arena) and the Movimento Democrático Brasileiro (MDB). There are only a few studies analyzing the trajectories of the Libertador Party (PL) remnants after its extinguishment. The current paper aims at analysing the Libertador Party (PL) remnants trajectory in the context of the Brazilian bipartisan system (1965-1979),

Sobre os autores

Mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela PUCRS (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul).

focusing specially in the fourth legislatures of the Chamber of Deputies (43th, 44th, 45th and 46th) elected within this period. For this purpose, a database has been built from the data collected in the Chamber of Deputies website and in the biographical dictionary Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. As a result of the current investigation, it has been verified that those remnants from PL that continued present in the national legislative scene mostly migrated to the dictatorial regime party, the Arena. There is only one case of migration towards the opposition party, the MDB. Taking into account the historical of political alliances made by the PL in the period prior to the 1964 coup and the pattern of partisan realignment produced by the establishment of the bipartisan system, it is possible to conclude that he migrations towards Arena party were more coherent than that towards MDB.
Keywords: *Libertador* Party (Brazil); Bipartisan system; Arena; MDB; Party migration.

Introdução

O presente artigo investiga a alocação de elites políticas na transição entre dois regimes partidários distintos. Em específico, é analisado o caso dos remanescentes do Partido Libertador (PL) na transição entre o regime multipartidário da Quarta República, vigente entre 1946 e 1964, e o regime bipartidário da ditadura civil-militar de 1964, instaurado em 1965 e extinto em 1979, tomando-se como foco da análise a Câmara dos Deputados. O principal objetivo do artigo é identificar a filiação partidária seja à Arena seja ao MDB de ex-libertadores eleitos às cinco legislaturas (42ª, 43ª, 44ª, 45ª e 46ª) escolhidas durante o bipartidarismo. Desta maneira, é possível examinar a inserção dos antigos membros do PL no novo ordenamento partidário brasileiro e as orientações tomadas pelas suas trajetórias políticas a partir de então.

Esforços no sentido de elucidar quem foram os deputados que compuseram a Câmara dos Deputados no período bipartidário, como os de Madeira (2007), fornecem um panorama da composição do legislativo federal no período autoritário. O recorte aplicado por este autor, que concentra a sua análise na formação da Arena nos estados do Rio Grande do Sul, da Bahia e de São Paulo, não permite dar conta, por exemplo, da reconstituição das trajetórias políticas de ex-libertadores que não advinham destes três

estados ou que decidiram filiar-se ao MDB. Assim sendo, o presente artigo busca completar esta lacuna, contribuindo para desenhar um retrato completo da reação dos antigos membros do PL à ruptura democrática de 1964 e à necessidade de alocarem-se em um novo regime político.

Para tanto, o texto foi estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, apoiando-se em contribuições como as de Tauffer (2008), Brun (2013) e Cortés (2007), é reconstituído o panorama histórico do surgimento do PL, em um primeiro momento no Rio Grande do Sul, até a sua expansão aos demais estados da federação. Em seguida, de maneira a colocar em perspectiva a atuação do PL na Câmara dos Deputados no período anterior ao golpe e à instauração do bipartidarismo, a segunda seção identifica quem eram os libertadores eleitos à câmara federal, a sua base de recrutamento e as suas respectivas trajetórias políticas. Após breves comentários sobre o contexto da instauração do bipartidarismo na terceira seção, a quarta seção coloca em tela as escolhas partidárias tomadas pelos antigos libertadores remanescentes na Câmara dos Deputados. A partir dos dados disponíveis sobre a bancada do PL na Câmara dos Deputados e da eleição de ex-libertadores no bipartidarismo, é possível correlacionar essa primeira atuação com a manutenção de remanescentes do partido no legislativo ao longo da ditadura, indicando um gradual afastamento dos libertadores da câmara baixa do Congresso. As seções cinco e seis analisam as migrações dos remanescentes do PL à Arena e ao MDB. Ao final, são apresentadas as conclusões do texto.

Quem são os libertadores? O Partido Libertador sob breve panorama histórico

Joaquim Francisco de Assis Brasil e Raul Pilla, dois destacados personagens do cenário político do Rio Grande do Sul, fundaram em 3 de maio de 1928 o Partido Libertador (PL). O partido nasceu e estruturou-se de forma que atendia aos interesses da elite estancieira do estado, que será tanto sua base eleitoral, como também sua base formadora (Tauffer, 2008).

Colocando-se como um "partido de predicação doutrinária, dirigido para o bem público e a felicidade do povo" (Partido Libertador, 1945), as principais diretrizes do PL, na visão de seus fundadores,

eram compostas pela árdua defesa do sistema parlamentarista, que será a principal marca do partido ao longo de sua história; a democracia representativa, percebida como uma condição essencial para o bem comum e, portanto, o espaço no qual avançaria o ideal libertador; o liberalismo econômico, adotado de acordo com o seu conceito clássico; o regime federativo, defendendo uma maior autonomia aos estados e o voto secreto, sendo o "sigilo absoluto do sufrágio eleitoral, como condição impreterível da sua moralidade" (*Idem*).

Em 24 de setembro de 1945 o partido, que até então atuava somente em nível regional, ganhou o registro de partido nacional, projetando-se para além das fronteiras sul-rio-grandenses. No registro de refundação pela Resolução nº 325 (Brasil, 1945), o PL contava com 15.222 inscritos, distribuídos pelos estados do Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. No entanto, a direção do partido era dominada por gaúchos, tendo Raul Pilla como presidente partidário, Orlando da Cunha Carlos como vice-presidente e Décio Martins Costa como 2º vice-presidente. Além disso, a sede permanente do partido fora fixada na cidade de Porto Alegre, capital gaúcha (Cortés, 2007).

Ao longo do tempo, o PL ganhou maior projeção no país, mas manteve uma de suas principais características: a de ser um partido essencialmente regional, isto porque sua maior força de atuação, assim como seus principais líderes, eram oriundos do estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, os políticos Raul Pilla e Paulo Brossard. Ademais, a principal base eleitoral do partido também continuou advinda do referido estado. Como menciona o historiador Carlos Cortés (2007) em obra sobre a história política do Rio Grande do Sul, é somente em 1950 que o PL terá em seu diretório nacional membros oriundos de outros estados, o que demonstra a dificuldade do partido em projetar-se para além de seu estado de fundação.

Assim como os demais partidos políticos em atuação no momento do golpe, o PL foi diretamente atingido pelos casuísmos do regime instalado após 1964, em especial, pelo Ato Institucional n° 2 (AI-2) e pelo Ato Complementar n° 4 (AC-4), que, como veremos a seguir, regeram a extinção destas formações partidárias e a sua substituição por aquelas do bipartidarismo. Como já visto, não se tratou da primeira vez na qual o PL teve sua atuação interrompida por um regime autoritário.

No entanto, diferentemente do ocorrido com o retorno à democracia, em 1945, quando, após o término do Estado Novo, o PL retomou as suas atividades, nem a flexibilização do sistema partidário, em 1979, nem o ulterior retorno à democracia, seja em 1985 com a posse do primeiro governo civil desde o golpe de 1964 seja em 1989 com a primeira eleição direta à presidência da República em 29 anos e a posterior investidura do candidato eleito, não foram acompanhados pela refundação do PL, deixando para a história seu legado e vendo suas antigas pautas se fragmentarem em diferentes formações, como o parlamentarismo, no caso do PSDB, e a defesa do modelo liberal, no caso do PFL.

Atuação dos libertadores na Câmara dos Deputados até as portas do golpe: análise de trajetória

Para melhor compreender os efeitos do movimento de transição ao regime bipartidário sobre os remanescentes do PL, faz-se necessário uma breve análise da atuação destes no período anterior ao golpe civil-militar de 1964. Portanto, foram selecionadas as seguintes legislaturas da Câmara dos Deputados: 40ª (1955-1959), 411 (1959-1963) e 42ª (1963-1967), por corresponderem às três últimas eleitas sob a República *Populista*, em um contexto de aprofundamento da instabilidade política e radicalização dos polos trabalhista (representado pelo PTB) e conservador (reunido em torno, sobretudo, de PSD e UDN), que levou a uma primeira tentativa fracassada de golpe, em 1961, e, finalmente, à ruptura democrática de 1964 (Figueiredo, 1993). Essas legislaturas correspondem, ainda, ao período em que o PL conseguiu gradualmente penetrar outros estados para além do Rio Grande do Sul, rompendo as fronteiras de seu estado de origem.

No entanto, como os estudos sobre os libertadores e a sua atuação na Câmara dos Deputados nesse período ainda carecem de um olhar mais aprofundado, foi necessário, em um primeiro momento, realizar a construção de um banco de dados próprio. Importante ressaltar que o foco de pesquisa dos dados neste artigo se sustenta a partir da análise das trajetórias políticas[1] dos remanescentes do

1. Costa *et al.* (2015), por exemplo, utiliza como foco de análise de dados o conceito de carreira. No entanto, uma vez que o presente artigo visa identificar e a ascensão projeção dos atores políticos aqui estudados, optamos por usar a trajetória dos remanescentes do PL como foco na pesquisa dos dados aqui utilizados.

PL. Para tanto, foram escolhidas duas fontes principais para a construção do banco.

Por um lado, o *site*[2] da Câmara dos Deputados foi utilizado para extrair das listas de eleitos aqueles filiados ao PL. O *site* possibilitou, também, o acesso ao número de votos recebidos por cada eleito em cada estado, auxiliando a demonstrar de maneira clara e objetiva quem eram os libertadores presentes na Câmara dos Deputados e qual era a sua base de votos em cada eleição. Por outro lado, foram usados os verbetes "on-line" do *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* (DHBB), do CPDOC-FGV[3], que sistematiza notas biográficas sobre indivíduos presentes nas cenas políticas nacional e estadual a partir do levante revolucionário de 1930, agregando dados sobre membros dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Militar, além de funcionários públicos como diplomatas e dirigentes de autarquias e membros de destaque da sociedade civil, como líderes de movimentos sociais e jornalistas (Costa *et al.*, 2015, 78-83). A partir desta fonte, foi possível reconstruir a trajetória de cada libertador, com informações sobre cargos ocupados, partidos filiados, estados de atuação e alianças políticas.

Nas eleições de 1955, o PL elegeu deputados próprios apenas no Rio Grande do Sul[4]. O resultado gaúcho se tratou de uma votação expressiva, com os libertadores se erigindo como a terceira força política no estado, deixando para trás a UDN[5], que, nacionalmente, se projetava como um partido muito mais expressivo (Cortés, 2007). Nos demais estados, no entanto, o PL formou alianças com outros partidos, por não ter grande projeção para além do RS.

Na Paraíba, coligou-se com PSD e PRP, compondo a Coligação Democrática Paraibana, recebeu 12.3899 votos e elegeu seis deputados. No Piauí, em aliança com PSP e UDN, a Aliança Democrática Progressista conseguiu eleger três deputados. Já em Pernambuco, junto com PSD, PDC, PSP, e PRP, o PL formou a Frente Democrática

2. http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa
3. O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, o CPDOC pertence a Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Possui um grande número de acervos, dos mais diversos, disponíveis on-line.
4. Foram eleitos três deputados, Raul Pilla, com 37.088 votos, Edgar Luiz Schneider, com 17.015 mil votos, e José Pereira Coelho de Souza, com 16.426 votos.
5. Ao final do artigo se encontra um glossário dos partidos, para auxílio na leitura.

Pernambucana, que elegeu 11 deputados. Finalmente, no estado da Bahia, a Coligação Baiana, que uniu o PL a PSD e PRP, assegurou 11 assentos na Câmara dos Deputados[6].

No entanto, como as fontes de pesquisa utilizadas não permitem identificar a filiação partidária de cada deputado eleito no interior de cada uma destas coligações, foram listadas, no Quadro 1, apenas as legislaturas nas quais a presença libertadora na Câmara dos Deputados é possível de ser identificada em sua integralidade.

Quadro 1 – Atuação dos libertadores na Câmara dos Deputados até 1965

Legislaturas	41ª legislatura (1959-1963)	42ª legislatura (1963-1967)
1	Coelho de Souza	Norberto Schmidt
2	Geraldo Guedes	Plínio Lemos
3	Ivan Bichara	Raul Pilla
4	Lucidio Ramos	Brito Velho
5	Norberto Schmidt	
6	Plínio Lemos	
7	Raul Pilla	
Total:	7	4

Fonte: Dos autores a partir da Câmara dos Deputados e do DHBB-CPDOC (2017).

As eleições de 1958 e 1962 marcam a expansão nacional do PL, com a eleição de deputados não mais apenas no Rio Grande do Sul, mas também na Paraíba e em Pernambuco. Na passagem da 41ª legislatura à seguinte, registra-se, no entanto, uma significativa perda da presença de libertadores na Câmara dos Deputados. Em 1963, Antônio Geraldo de Azevedo Guedes decide concorrer pelo PSD, Ivan Bichara não consegue se reeleger[7], enquanto Lucidio Ramos não disputa a reeleição, vindo a falecer em setembro de 1965.

Uma das características do PL nesse período era possuir membros com longas trajetórias políticas, com atuação constante no cenário político local e nacional. O Quadro 2 destaca a base de recrutamento dos eleitos a deputado federal pelo partido, nas legislaturas de 1959 e de 1963.

6. Os dados estatísticos estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados. *Dados eleitorais: Eleições federais e estaduais realizadas em 1954 e 1955* no Brasil v. 3.
7. Mais tarde, Ivan Bichara ocuparia o cargo assumindo uma suplência de deputado federal, mas pela legenda do PSD.

Quadro 2 – Base de recrutamento do Partido Libertador

Nome	Profissão	Estado	Migração até 1965
Coelho de Souza	Advogado e Jornalista	RS	-
Lucidio Ramos	Advogado e proprietário agrícola	RS	-
Geraldo Guedes	Advogado	PE	PSD
Ivan Bichara	Advogado	PB	UDN/PSD
Norberto Schmidt	Economista	RS	-
Plínio Lemos	Advogado	PB	UDN
Raul Pilla	Médico e Jornalista	RS	-
Brito Velho	Médico	RS	-

Fonte: Dos autores a partir do *site* da Câmara dos Deputados e no DHBB-CPDOC (2017).

Com base nos dados apresentados, podemos identificar que a principal base de recrutamento do PL se dá no estado do Rio Grande do Sul, sendo eles 100% do sexo masculino e com formação universitária. Dos nove libertadores, seis deles são advogados, dois médicos e um economista. Nesse período de análise, no contexto social e econômico do Brasil, ter formação universitária predispunha de uma situação econômica estável, pois as poucas universidades que existiam ficavam no centro do país como, sobretudo, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Dados como esse demonstram que os membros do partido provinham de certa elite econômica: eles possuíam instrução universitária e ocupavam postos importantes na sociedade, como os de médico e advogado, sendo que muitos deles mesclavam sua formação com a atividade jornalística. O próprio PL possuía um jornal onde expunha as ideias do partido e suas ações[8].

O Quadro 3 traz a relação dos cargos ocupados pelos libertadores que atuaram na Câmara dos Deputados, como observados no Quadro 1. A primeira variável (D.F) se refere aos mandatos de deputado federal anteriores ao bipartidarismo. Em seguida, a variável (D.E) corresponde aos cargos de deputado estadual; Sec.: se refere a cargos ocupados em secretarias; Pref: a mandatos de prefeito; C/C: a participações em comissões e conselhos; e A.S: a registros de atividade sindical.

8. O Jornal *O Estado de Rio Grande* teve sua primeira publicação em 1928, tendo como objetivo criticar a oposição e disseminar as ideias do partido.

Quadro 3 – Trajetória prévia ao período bipartidário

Nome	D.F	D.E	Sec.	Pref.	C/C	A.S
Coelho de Souza	3	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Lucidio Ramos	2	Sim	Não	Não	Não	Não
Geraldo Guedes	2	Não	Sim	Não	Sim	Não
Ivan Bichara	3	Não	Não	Não	Não	Não
Norberto Schmidt	3	Sim	Não	Não	Não	Não
Plínio Lemos	4	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Raul Pilla	5	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Brito Velho	1	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: Dos autores a partir do *site* da Câmara dos Deputados e no DHBB-CPDOC (2017).

Por um lado, dos sete deputados estudados, somente Plínio Lemos possui em sua trajetória um mandato como prefeito, em Campina Grande, na Paraíba. Por outro lado, a variável D.F demonstra a grande experiência no legislativo nacional de praticamente todos os libertadores eleitos no período 1955-1965, com uma média de 2,88 mandatos, em um intervalo de cinco mandatos (no caso de Raul Pilla) e um único mandato (caso de Brito Velho).

A experiência como deputado estadual também atesta a maior proximidade dos libertadores com o Poder Legislativo, assim como demonstra a relação com as suas respectivas regiões, pois é, geralmente, a partir deste ambiente que se projetam para o cargo federal. De um modo geral, é possível desenhar um quadro de longas trajetórias anteriores ao bipartidarismo para os deputados federais do PL, em especial, quando consideradas as suas experiências legislativas, acompanhadas pela passagem em comissões para 62,5% dos eleitos e em secretarias para metade deles.

Arena, MDB e a inserção dos "antigos partidos" no sistema bipartidário

A deposição do presidente João Goulart, em 31 de março de 1964, e a instalação de um regime ditatorial civil-militar, que permaneceria em vigor, pelo menos, até 15 de março de 1985[9]

9. Alguns pesquisadores do período entendem a eleição presidencial indireta de 1985 como sendo um marco na redemocratização, dando fim ao regime

promoveram a reestruturação das instituições democráticas de 1946 e a sua tradução em uma nova ordem política marcada pelo autoritarismo. Estruturas básicas da democracia liberal, como eleições e partidos políticos, puderam ser mantidas no regime ditatorial ao custo de terem sido distorcidas em uma lógica autoritária[10] (O'Donnell e Schmitter, 1988). Como afirma Fleischer (1994), as reformas eleitorais promovidas pela ditadura em tiveram como principal preocupação assegurar maiores legitimidades interna e externa para o regime, dotando-o de uma fachada democrática.

Diferentemente do modelo bipartidário propugnado por Laski, que seria "o sistema democrático por excelência em matéria de organização partidária" (Bonavides, 2000, 470), o caso brasileiro não responde a um projeto de valorização da participação popular democrática. De acordo com Schmitt (2000) e Grinberg (2009), o regime autoritário queria evitar, ao mesmo tempo, a criação de um sistema de partido único – refletindo a sua preocupação com a fachada democrática – e a reprodução da fragmentação do sistema partidário anterior – refletindo a sua preocupação com a estabilidade política. Restou, portanto, a alternativa do bipartidarismo.

Apesar da manutenção inicial dos partidos políticos e de eleições, o regime autoritário se serviu, desde o início, de casuísmos para o controle da vida política nacional, em um momento de profunda apreensão acerca do futuro entre a elite política (Skidmore, 1982). Estas intervenções tomaram a forma, por exemplo, de cassações, mudanças dos critérios de elegibilidade, extensão do mandato presidencial de Castelo Branco, retirada dos obstáculos à participação de militares em eleições e extinção da eleição direta às prefeituras das capitais estaduais (Fleischer, 1994). No entanto, nem mesmo a edição de um código eleitoral, em julho de 1965, não foi suficiente para evitar a vitória da oposição, em outubro seguinte, nas eleições aos executivos estaduais de estados estratégicos, como

autoritário. Outros acontecimentos também vão marcando o retorno democrático no país como a constituição de 1988 e a eleição direta para presidente da República em 1989.

10. Por exemplo, postos-chave do ordenamento político brasileiro, em estados e de cidades consideradas como áreas de segurança nacional (Madeira e Gerardi, 2014), não foram submetidos ao sufrágio direto, sendo preenchidos seja por eleições indiretas seja por processos de nomeação conhecidos por sua pequena transparência e pelo controle do regime.

Guanabara e Minas Gerais. Os efeitos imprevistos destes casuísmos iniciais tornaram necessária a adoção de novas medidas. É neste contexto de desencadeamento de uma nova radicalização por parte do regime (Lamounier e Meneguello, 1986) que foi instaurado o bipartidarismo.

O bipartidarismo brasileiro foi instaurado e teve a sua implementação regida por dois documentos principais. Em primeiro lugar, reagindo às pressões para que anulasse o resultado das eleições anteriormente mencionadas, Castelo Branco baixou, em 27 de outubro de 1965, o AI-2, que extinguiu os partidos em funcionamento, substituindo-os pelas duas únicas formações partidárias cuja vigência seria tolerada. O grande desafio imposto aos partidos era o de conjugar a preservação das suas identidades, "delimitando seu território para além da sigla que os reunia" (Grinberg, 2009, 62). Em seguida, o AC-4, de 20 de novembro de 1965, reagiu à criação das duas novas organizações, que funcionariam provisoriamente como partidos políticos (Lamounier e Meneguello, 1986; Grimberg, 2009).

Percebe-se, no texto destas legislações, por um lado, que caberia aos próprios políticos organizar os novos partidos e, por outro lado, que, em virtude das limitações impostas, esta não seria uma tarefa fácil: "A obrigatoriedade de quase um terço dos 409 deputados e 65 senadores para a formação de novas agremiações impunha à classe política, até então distribuída entre treze partidos, a necessidade de se reagrupar em no máximo três agremiações" (Kinzo, 1980, 218). Verificada a impossibilidade da continuidade das antigas legendas, fórmulas de compromisso tiveram de ser adotadas. A UDN tornou-se a base do partido do governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), enquanto os originários do PTB, que haviam resistido às primeiras ondas de cassações, formaram o partido provisório de oposição, que assumiu o nome de Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A Tabela 1 apresenta os movimentos de migração partidária para a constituição dos partidos do bipartidarismo.

Como podemos perceber, neste momento inicial, a Arena é composta, essencialmente, de remanescentes da UDN e do PSD, assim como de um número expressivo de dissidentes do PTB, os quais, em sua maioria, tomaram a direção da oposição. Com efeito, o MDB foi composto majoritariamente por ex-petebistas, assim como

por uma ala do PSD e por membros de pequenas formações, como MTR e PSB. Os partidos se mesclam de tal maneira que nenhum grande partido (UDN, PSD, PTB) que não tenha registrado migrações para ambos os lados, demonstrando certa diversidade na formação da base de cada partido. Essa situação fez com que antigas rivalidades partidárias locais e regionais fossem incorporadas dentro das novas organizações, com efeitos especialmente perversos para o partido de sustentação do regime:

Tabela 1 – Quadro geral de migrações na Câmara dos Deputados em 1966

Partidos Antigos	Arena	MDB	Total de migração
UDN	86	9	95
PSD	78	43	121
PSP	18	2	20
PR	4	-	4
PL	3	1	4
PRP	5	-	5
PTB	38	78	116
PDC	13	6	19
PTN	8	4	12
PST	2	-	2
PRT	2	2	4
MTR	-	3	3
PSB	-	2	2
TOTAL	257	150	410

Fonte: Dos autores a partir de Kinzo (1988, 32).

> Quanto maior o número de partidos a que os parlamentares arenistas eram anteriormente filiados, maior será o grau de heterogeneidade das bancadas e, consequentemente, menor tende a ser o grau de coesão das mesmas. Seguindo o mesmo raciocínio, um menor número de organizações partidárias indica uma maior homogeneidade, aspecto que favorece um aumento no grau de coesão das bancadas arenistas. No entanto (para além de se identificar o número de partidos), identificar, ao menos em suas linhas gerais, a relação existente entre os partidos políticos do período multipartidário anterior é imprescindível uma vez que a comunhão de experiências não pressupõe, necessariamente, o pertencimento a um mesmo partido político. (Madeira, 2002, 42)

Tendo em mente o contexto da formação do bipartidarismo brasileiro, é preciso, agora, verificar como se comportaram os remanescentes libertadores em relação ao novo ordenamento institucional e partidário.

O período bipartidário: Arena ou MDB?

Com a entrada em vigor do bipartidarismo, coube aos remanescentes do PL se posicionar em: Arena ou MDB? Apoiar o regime de ditadura militar-civil ou fazer oposição? Continuar no cenário político ou renunciar a ele? Diante dessas opções, cada personagem político desse período buscou diferentes maneiras de se projetar e continuar (ou não) atuando no novo cenário político institucional. Dentre os libertadores, muitos decidiram abandonar suas carreiras políticas, como o fundador e principal figura do antigo partido, Raul Pilla, que chega a filiar-se à Arena, mas logo renuncia à vida política[11].

A Tabela 2 resume as escolhas de ex-libertadores diante do novo cenário institucional e partidário, apresentando dados sobre sua presença nas quatro legislaturas da Câmara dos Deputados que correspondem ao período bipartidário (1965-1979) e à filiação partidária então escolhida.

Tabela 2 - Migração de ex-libertadores no contexto bipartidário

Legislaturas	43ª (1967-1971)	44ª (1971-1975)	45ª (1975-1979)	46ª (1979-1983)
Arena	3	2	2	-
MDB	1	0	0	-
TOTAL	4	2	2	-

Fonte: Dos autores a partir do *site* da Câmara dos Deputados (2017).

A migração para Arena e MDB já ocorre na metade da legislatura iniciada no período multipartidário de 1963, sendo que na legislatura de 1967 os atores políticos já estão acomodados em seu novo partido. Como podemos observar, são quatro os remanescentes do PL na primeira legislatura eleita sob o bipartidarismo, sendo três pela Arena

11. Cf. Anais da Câmara dos Deputados (Brasil, 1980).

e um pelo MDB. Na legislatura seguinte, em 1971, registra-se a perda de dois mandatos, o que reduz a presença do partido libertador a dois deputados federais, número de mandatos mantido na legislatura aberta em 1975. Na última ainda eleita dentro do regime bipartidário, iniciada em 1979, não temos a presença de nenhum ex-libertador. Por essa razão, concentramo-nos em entender e observar a trajetória desses quatro libertadores eleitos em 1967, como também entender o porquê da defasagem, iniciada em 1971 que levou o desaparecimento dos ex-libertadores da Câmara dos Deputados, em 1979.

Ainda temos um possível caso de migração da Arena para o MDB de Norberto Schmidt, pois, conforme a relação de eleitos na legislatura de 1975 do *site* da Câmara dos Deputados, Schmidt é contabilizado como sendo deputado do MDB. Para conferir a veracidade dessa informação recorreu-se aos verbetes bibliográficos e demais materiais de pesquisa sobre o deputado, não sendo encontrada nenhuma relação de Schmidt com o MDB, o que foi descartada desta análise (Quadro 4).

Quadro 4 – Relação dos ex-libertadores na Câmara dos Deputados

Legislatura	1967-1971	1971-1975	1975-1979	1979-1983
Brito Velho	Sim	Não	Não	Não
Vasco Amaro	Sim	Sim	Sim	Não
Norberto Schmidt	Sim	Sim	Sim	Não
Paulo Brossard	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Dos autores a partir de dados coletados da Câmara dos Deputados (2017).

No Quadro 4, temos elencados os nomes dos ex-libertadores que figuraram na Câmara dos Deputados entre 1965 e 1979. Como visto no Quadro 1, com o fim do bipartidarismo, Brito Velho e Norberto Schmidt conseguiram se reeleger já dentro de suas respectivas novas legendas. Em 1967, Vasco Amaro obteve o seu primeiro mandato na casa, tendo sido reeleito em 1970 e 1974. Passamos, agora, a analisar de forma separada a migração partidária dos ex-libertadores no período em questão.

Migração para Arena

Dos quatro nomes presentes no Quadro 4, três deles migraram inicialmente para a Arena: Brito Velho, Norberto Schmidt e Vasco

Amaro. Levando-se em consideração a trajetória histórica do PL, é possível entender a migração arenista como coerente. Podemos observar que o partido sempre buscou costurar alianças políticas de cunho conservador, com legendas como PRP, PSD e UDN, que se tornaram a base de formação da Arena. Portanto, ela foi entendida como coerente, mesmo o apoio a um regime autoritário sendo divergente das ideias de *democracia e liberdade* defendidas pelos libertadores.

Depois de esclarecer o que se entende por migração coerente, parte-se para análise da trajetória desses três ex-libertadores, de acordo com o Quadro 5. As variáveis utilizadas nessa análise são: quantidade de mandatos ao cargo de Deputado Federal no regime bipartidário (D.F.); de deputado estadual (D.E.), a ocupação de algum cargo de secretaria (Sec.), a participação em comissão ou conselho (C/C), as filiações partidárias após 1979 (Partido após 79) e, por fim, a ocupação de algum cargo de relevância política após 1979 (Cargos pós).

Quadro 5 – Trajetória dos ex-libertadores no regime autoritário

Deputado	D.F.	D.E.	Sec.	C/C	Partido pós-1979	Cargos pós
Brito Velho	1	Não	Sim	Sim	Não possui	Não
Vasco Amaro	3	Não	Sim	Sim	PDS, PPR, PPB, PFL	Sim
Norberto Schmidt	3	Não	Não	Sim	Não possui	Não

Fonte: Dos autores a partir de dados coletados no *site* da Câmara dos Deputados (2017).

O médico porto-alegrense Carlos de Brito Velho[12] entrou no PL em 1947, construindo uma longa trajetória de atuação política, como visto no Quadro 1. Com o bipartidarismo, filiou-se à Arena, mantendo-se na Câmara dos Deputados nas eleições de 1966. No entanto, em decorrência do AI-5[13], que ele percebia como um endurecimento do regime autoritário, renunciou ao cargo durante o mandato, não voltando a atuar no cenário político nacional. Em 1972 aposentou-se, vindo a falecer em 1998. Assim, conclui-se que a trajetória política de Brito Velho se deu, basicamente, no regime anterior ao golpe. No entanto, isto não foi suficiente para assegurar a sua permanência no bipartidarismo.

12. Cf.: Verbete sobre Carlos de Brito Velho no CPDOC.
13. O Ato Institucional nº 5, baixado em 13 dezembro de 1968, marca o endurecimento da ditadura civil-militar, e cassou mais de 11 mandatos.

Também do Rio Grande do Sul, Vasco Amaro da Silveira Filho, foi um dos ex-libertadores que mais atuou no bipartidarismo. Ruralista e agricultor, foi vice-presidente do PL em várias ocasiões[14]. Filiado à Arena, reelegeu-se deputado federal por três mandatos, tentou novamente o cargo na legislatura de 1979, mas acabou ficando somente com a suplência. Em 1979, com o fim do bipartidarismo, filiou-se ao sucessor direto da Arena, o PDS, pelo qual tentou novamente o cargo de deputado federal, nas eleições de 1982, não sendo eleito. Após essas tentativas de retorno ao legislativo nacional, Vasco Amaro participou de diversas comissões e cargos burocráticos de relevância. Em 1993 migrou para o PPR e, em 1995, para o PPB, sucessores do PDS, terminando em 1996 no PFL, onde ocupou o cargo de diretor regional do partido.

Por último, Norberto Harald Schmidt, que assim como os demais libertadores teve uma longa trajetória política anterior ao golpe de 1964, com atuação em diferentes cargos. A sua carreira foi iniciada em 1950, quando se elegeu deputado estadual pelo PL, conseguindo a reeleição na legislatura seguinte. A partir de então, acumulou experiência em comissões e conselhos (Comissão de Relações Exteriores e das Finanças), obtendo duas reeleições para deputado federal[15]. Com o fim do bipartidarismo, afastou-se da vida política devido à problemas de saúde.

Migração para o MDB

Ao passo que a migração para o partido de sustentação do regime, a Arena, foi o caminho da maioria dos ex-libertadores que se elegeram às legislaturas do bipartidarismo na Câmara dos Deputados, registra-se um único caso de migração à oposição moderada, protagonizado pelo gaúcho Paulo Brossard.

Ainda estudante da Faculdade de Direito de Porto Alegre, Brossard aderiu ao PL em fins de 1945 e disputou, já em 1947, o posto de deputado estadual, não sendo, no entanto, bem-sucedido. Após uma segunda tentativa de entrar no Legislativo gaúcho, em 1950, Brossard, finalmente, se tornaria deputado estadual no pleito de 1954, posto ao qual foi sucessivamente reeleito em 1954

14. Cf.: Verbete sobre Vasco Amaro no CPDOC.
15. Cf.: Verbete sobre Norberto Schmidt no CPDOC.

e 1958, sempre pela legenda libertadora. O ingresso ao MDB se deu durante o exercício deste último mandato, em meio ao conturbado processo de eleição pela Assembleia Legislativa do sucessor de Ildo Meneghetti na direção do governo gaúcho. Em função das previsões do Ato Institucional n° 3, os governadores estaduais seriam eleitos para o mandato a ser inaugurado em 1967 pelos membros da Assembleia Legislativa em final de mandato. No entanto, a possibilidade de vitória da oposição em diversos estados estratégicos, como o Rio Grande do Sul, levou o regime a promover uma nova onda de cassações, que atingiram, no caso gaúcho, oito deputados emedebistas da Assembleia Legislativa, o que permitiu, ao final, a eleição do arenista Peracchi Barcelos, então ministro do Trabalho do presidente Castelo Branco, ao Piratini.

No momento da eleição de Peracchi Barcelos, Brossard, que coordenou a luta pela candidatura do oposicionista Ruy Cirne Lima (Bones, 2014) desde seu lançamento, ainda não havia regularizado sua adesão a nenhum dos dois novos partidos[16] após a extinção do PL, cuja supressão, por meio do AI-2, fora, aliás, o motivo de sua demissão do posto de Secretário do Interior e da Justiça do governo Ildo Meneghetti (1962-1966). A adesão ao MDB só seria confirmada após esse evento, estimulada pelas cassações políticas que haviam assegurado a eleição de Barcelos, tendo, mesmo assim, ocorrido a tempo de Brossard concorrer e se eleger deputado federal pelo MDB, em 15 de novembro de 1966 (Nery, 1975).

Enquanto as adesões à Arena dos ex-libertadores eleitos deputados federais durante o bipartidarismo foram vistas como coerentes em função do padrão conservador de formação das alianças políticas pelo PL durante o multipartidarismo (1946-1965), a chegada de Brossard às fileiras do MDB foi cercada de grande estranhamento. Como destacado anteriormente, ao passo que PTB e PSD formavam a principal fonte dos deputados e senadores que deram origem ao MDB, Brossard construíra sua carreira no parlamento gaúcho se opondo ao PTB local. Na eleição de 1954, ele apoiou a candidatura de Ildo Meneghetti ao governo estadual contra Alberto Pasqualini, do PTB. Nas eleições presidenciais de 1960, se opôs mais uma vez ao

16. Apesar das dificuldades encontradas para a sua formação (Kinzo, 1994, 143), o MDB foi criado em 24 de março de 1966, enquanto a Arena teve a sua organização confirmada em 4 de abril do mesmo ano.

PTB, apoiando a candidatura de Jânio Quadros. Por fim, ao longo das sucessivas crises que permearam a ascensão e a permanência de João Goulart à presidência da República, Brossard não se alinhou às políticas do presidente: subordinou o seu apoio à posse de Goulart à aprovação da emenda do parlamentarismo; não votou o plebiscito sobre o retorno ao presidencialismo, criticando a sua realização; liderou a oposição da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul à decretação do estado de sítio, solicitada por Goulart.

Traços de incoerência na adesão de Brossard também emergem em função da dinâmica política gaúcha, constituída a partir de resquícios das clivagens partidárias entre os partidos Conservador, Liberal e Republicano durante o Império.

> Daí nasceram as duas grandes vertentes da política do Rio Grande do Sul, neste século. De um lado, PSD, UDN, PRP, PL. Do outro, PTB, MTR (de Fernando Ferrari), PDC. Depois de [19]64 e, particularmente, a partir de 1968, com o AI-5, as coisas começaram a se confundir inteiramente. O PL, que sempre foi a espinha dorsal doutrinária do grupo anti-PTB, foi aos poucos sendo alijado do processo, através da renúncia-protesto de Raul Pilla, da cassação de Brito Velho, do veto à candidatura de Ruy Cirne Lima. Com a entrada de Paulo Brossard no MDB, caiu na oposição o último grande líder dos liberais. (Nery, 1975, 41)

Apesar da frieza com a qual Brossard foi recepcionado no MDB por seus antigos opositores petebistas, o ex-libertador foi capaz de construir uma importante carreira na oposição ao regime sustentado pela maior parte de seus antigos correligionários, apesar de alguns percalços ao longo de sua trajetória emedebista, como o afastamento do partido entre 1968 e 1970. Nesse último ano, apoiado por Pedro Simon, Brossard foi candidato pelo MDB gaúcho ao Senado, perdendo, no entanto, a eleição para os arenistas Tarso Dutra e Daniel Krieger, reeleito senador. Na eleição seguinte, em 1974, na esteira da ampla vitória do MDB ao Senado, Brossard fez, finalmente, sua entrada na câmara alta, onde permaneceu até fins de 1982. Ao longo de seu mandato, tornou-se primeiro vice-presidente do MDB e foi líder da bancada de oposição, entre março de 1978 e março de 1981. No entanto, não conseguiu a reeleição em 1982, sendo derrotado por Carlos Chiarelli, do PDS.

Após essa derrota, Brossard não concorreria a nenhum outro cargo eletivo, empreendendo uma notável carreira no Poder Judiciário. Entre agosto de 1985 e fevereiro de 1986 foi consultor-geral da República, cargo que abandonou para dirigir, até janeiro de 1989, o Ministério da Justiça. Em fevereiro seguinte, foi nomeado ao Superior Tribunal Federal, onde permaneceu até outubro de 1994, quando foi aposentado por atingir 70 anos de idade. Assim, percebe-se que o único caso de imigração libertadora ao MDB foi também aquele em que registra-se a carreira política mais longeva dentre os ex-libertadores presentes na Câmara dos Deputados no bipartidarismo, que teria atravessado não apenas o período bipartidário, como também as sucessivas fases de desagregação do regime, ao longo do governo Figueiredo (1979-1985), e de transição à democracia, ao cabo do governo Sarney (1985-1989) (Codato, 2005), o que demonstra as grandes capacidades de Brossard em se realocar em novos contextos político-institucionais.

Conclusão

A trajetória política dos ex-libertadores caracterizou-se por sua longevidade e diversidade de atuação, tanto no período anterior a 1965 quanto no período bipartidário. Aqueles que permaneceram presentes na Câmara dos Deputados eram oriundos, todos, do estado de fundação do PL e no qual ele encontrará a sua maior força, o Rio Grande Sul, o que sublinha uma das principais características do PL: a ligação regional. Em sua maioria, estes remanescentes gaúchos escolheram, no bipartidarismo, todos o mesmo caminho, a Arena. O único caso divergente é o de Paulo Brossard, que ingressou no MDB.

Esta diferença de destino partidário também será acompanhada por uma diferença do ponto de vista da longevidade da carreira política no bipartidarismo e, eventualmente, após este. Enquanto Brossard não apenas alcançou o posto de deputado federal, como também foi eleito senador, em 1974, o que lhe permitiu, após o bipartidarismo, manter-se em postos de destaque seja da estrutura partidária emedebista e, posteriormente, peemedebista, seja do Judiciário, os ex-libertadores que migraram para a Arena sofreram uma gradual perda de importância política, tendo carreiras políticas bem menos longevas e destacadas como a de Brossard.

O progressivo desaparecimento de ex-libertadores da Câmara dos Deputados se deve, portanto, tanto à heterogeneidade e às disputas internas que o partido do regime possuía quanto à sua resistência ao regime. Assim, por um lado, os ex-libertadores foram notadamente afetados por rivalidades herdadas da República, em especial, entre os grupos remanescentes de UDN e PSD, traduzidas em disputas internas à Arena, onde estes grupos instalaram-se após a entrada em vigor do bipartidarismo. Por outro lado, o apoio a um regime ditatorial, em dado momento, entrou em conflito com os antigos princípios libertadores, levando-os a tomarem distância em relação à vida política, como no caso de Brito Velho. Seja pela falta de espaço ou até mesmo da vontade dos ex-libertadores em continuar no Legislativo nacional, seu desaparecimento progressivo pode ser entendido, portanto, a partir da análise do contexto, da formação e da estruturação do bipartidarismo brasileiro e suas relações seja com o sistema partidário anterior, a partir do qual ele se constituiu, e com o sistema partidário posterior, o qual ele estruturou.

Referências

ABREU, A. A. *et al*. (eds.). (2001). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

AMARO, V. (1974). In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

BONAVIDES, P. (2000). *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros.

BONES, E. (2014). *1966 a conciliação impossível:* a candidatura Ruy Cirne Lima ao governo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Carmen Langaro.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (1945). *Registro partidário*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotSites/registro_partidario/pl/registroProvisorio.htm]. Acesso em 30 jul. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (1980). *Anais da Câmara dos Deputados*. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=Raul+Pilla&txPartido=&txUF=&dtInicio=&dtFim=&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar]. Acesso em 25 jul. 2017.

BRUN, E. (2013). *O liberalismo do Partido Libertador no contexto de radicalização política de 1963*. Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade

Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: [http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/90290]. Acesso em 1º ago. 2017.

CODATO, A. N. (2005). Uma história da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, p. 83-106.

CORTÉS, C. E. (2007). *Política gaúcha 1930-1964*. Porto Alegre: Edipucrs.

COSTA, L. D. *et al*. (2015). O desenho e as fontes da pesquisa com elites parlamentares brasileiras no século XX. In: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora da UFPR, p. 63-92.

FIGUEIREDO, A. (1993). *Democracia ou reformas?* Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964. São Paulo: Paz e Terra.

FLEISCHER, D. (1994). Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAUJO, M. C. *21 anos de regime militar:* balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 154-197.

GRINBERG, L. (2009). *Partido político ou bode expiatório***:** um estudo sobre a Aliança renovadora Nacional (Arena) 1965-1979. Rio de Janeiro: Mauad X.

KINZO, M. D. G. (1988). *Oposição e autoritarismo*: gênese e trajetória do MDB, 1966-79. São Paulo: Vértice.

KINZO, M. d'A. G. (1980). Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, B. (org.). *Voto de desconfiança:* eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979. Petrópolis: Vozes, p. 217-238.

KINZO, M. d'A. G. (1994). O legado oposicionista do MDB: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (orgs.). *21 Anos de regime militar*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 142-153.

LAMOUNIER, B.; **MENEGUELLO**, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense.

MADEIRA, R. M. (2002). *Arena ou Arenas?*: a coesão partidária da legenda do regime em três estados brasileiros. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: [http://hdl.handle.net/10183/4195]. Acesso em 2 ago. 2017.

MADEIRA, R. M. (2007). Integração vertical e estabilidade de carreiras políticas: uma análise da trajetória política dos deputados federais da Arena gaúcha. *Revista Política e Sociedade*, vol. 6, n. 10, abr.

MADEIRA, R. M.; **GERARDI**, D. A. (2014). O regime civil-militar e a política local: uma proposta de tipologia para análise de recrutamento e padrões de carreira de prefeitos nomeados no Rio Grande do Sul. *Teoria & Pesquisa*, vol. 23, n. 2, p. 150-177.

MAINWARING, S.; **BRINKS,** D.; **PÉREZ-LIÑÁN,** A. (2001). Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. *Dados*, vol. 44, n. 4, p. 645-687.

MIGUEL, L. F. (2003). Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição ao congresso brasileiro. *Revista Sociologia Política*, n. 20, p. 115-134.

NERY, S. (1975). *As 16 derrotas que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

O'DONNEL, G.; **SCHMITTER**, P. (1988). *Transições do regime autoritário:* primeiras conclusões. São Paulo: Vértice.

PARTIDO Libertador. (1945). *Programa e Lei Orgânica*. Porto Alegre: Partido Libertador.

SCHMIDT, N. H. (1974). In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

SCHMITT, R. (2000). *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Zahar.

SKIDMORE, T. E. (1982). *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TAUFFER, P. R. (2008). *Partido Libertador:* formação e atuação política. Dissertação (Mestrado em História). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo. Disponível em: [http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4709]. Acesso em 25 jul. 2017.

Glossário

Arena – Aliança Renovadora Nacional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MTR – Movimento Trabalhista Renovador
PDC – Partido Democrata Cristão
PL – Partido Libertador
PR – Partido da República
PRP – Partido de Representação Popular
PRT – Partido Republicano Trabalhista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSP– Partido Social Progressista
PST – Partido Social Trabalhista
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
UDN – União Democrática Nacional
PDS – Partido Democrático Social
PFL – Partido da Frente Liberal
PPB – Partido Pacifista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

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 on-line 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.