

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE ESTUDOS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

TATIANA BRAZ RIBEIRAL

Direitos políticos e legislação eleitoral no México e Brasil

Brasília, dezembro de 2012.

TATIANA BRAZ RIBEIRAL

Direitos políticos e legislação eleitoral no México e Brasil

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós- Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora.
Orientador: Prof. Dr. David Fleischer,
Dezembro de 2012.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS
CENTRO DE ESTUDOS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

TESE DE DOUTORADO

**Direitos políticos e legislação eleitoral no
México e Brasil**

Autora: Tatiana Braz Ribeiral

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. Dr. David Fleischer (UnB/IPOL/ CEPPAC) – Orientador

Profª. Dra. Lilia Tavolaro (UnB/ CEPPAC)

Profª. Dra. Ana Maria Fernandes (UnB/ CEPPAC)

Prof. Dr. Lúcio Rennó (UnB/IPOL)

Prof. Dr. Antonio Octávio Cintra (Câmara dos Deputados)

Suplente:

Prof. Dr. Camilo Negri (Unb/CEPPAC)

*Para
Lia Braz
e Luiz Antônio Ribeiral*

Agradecimentos

Inicialmente, meus agradecimentos à Universidade de Brasília e memória de Anísio Teixeira.

Obrigada aos professores David Fleischer e Ana Maria Fernandes e um abraço especial para Jacinta e Hericlever.

Agradeço de todo coração a Márcia Machado por sua verdade de roseira, por conviver com sua inteligência e amor de redemoinho. Às minhas irmãs e amigas, Camila e Tamara; Aninha; Tio Wilson; Lia Braz; Luiz A. Ribeiral: obrigada a todos (as) por “*el abecedario y con él las palabras que pienso y declaro*”, como diria Mercedes Sosa.

Em reconhecimento à cumplicidade e amizade, por dividir descobertas, dúvidas e acertos, agradeço a Marco Pires Lima, Rogério Giugliano e Marcela Souto. Obrigada também aos amigos e amigas do meu coração: Paulene Dureck Yatabe, Marinaldo Cardoso, Chyrstie Pato, Edileuza Penha de Souza, Gabriela Cunha e Angel Luís, Luiz Ferreira da Silva Jr., Marco Acco, Pablo Gonçalves, Educaro Leoni, Ricardo Andrade, Leonardo S.Ferreira, Marina Marcondes e Humberto Dantas.

Vocês não podem imaginar como foram fundamentais.

Agradecimentos especiais e emocionados ao meu grande mestre, Carlos Báez. Preciso dizer, meu amigo, que ensolarou meus caminhos com sua generosidade, afeto e brilhantismo intelectual. “*Gracias Carlos Báez, todas las gracias.*”

Aos meus amigos mexicanos, tão importantes nesta trajetória, gostaria de agradecer: Arturo Ramos Sobazo, Vladimir, Érika e César. E também, um especialíssimo obrigado a Leticia Peña Vargas (Letti), Fefê, Paola e ao *superniño* Dani: pela alegria, carinho e acolhimento.

Gostaria de agradecer o enorme aprendizado compartilhado com David Cienfuegos, Sérgio Guerrero, Nadie Choreño, Abril Villaseñor, Márton Reis, Marco Aurélio Neto e Mauro Noleto.

E, especialmente, agradeço com muito amor a Ivan. Por cada pintura, por cada manhã.

Por fim, meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em nome dos pesquisadores e estudantes deste país.

Resumo

A presente pesquisa teve por objetivo observar a institucionalização dos procedimentos eleitorais e a formalização dos direitos políticos no Brasil e no México. O trabalho de pesquisa foi realizado comparativamente por meio da investigação dos marcos legais incorporados aos ordenamentos jurídicos, entre 1920 e 2010. A formalização dos direitos políticos e a organização do sistema eleitoral, em ambos os países, ocorreram como um movimento contínuo de adaptação política incremental, jurisdição e reforma.

Palavras-chave: consolidação democrática, política comparada, justiça eleitoral, direitos políticos.

Abstract

The aim of this paper is to observe, through a comparative analysis, the processes of electoral democracy in Brazil and Mexico. The work aims to contribute to understanding the specificities of institutional choices, especially regarding the rules and election procedures incorporated into their legal systems. Thus, the research seeks to support the understanding of the role of the State to ensure the political rights. In both countries the historical view starts in the early decades of the twentieth century and goes until 2010. The organization of the electoral system and the political rights, of both democracies, occurred throughout the century, remaining as a continuous movement of adaptation policy, electoral jurisdiction and reform.

Key words: democratic consolidation, comparative politics, electoral justice, political rights.

Lista de Abreviaturas

CF- Constituição Federal
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
LOPP - Lei Orgânica dos Partidos Políticos
STF - Supremo Tribunal Federal (STF)
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPU - Ministério Público da União
PCM - Partido Comunista Mexicano
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PAN – *Partido Acción Nacional*
PRI – Partido Revolucionário Institucional
PRD - Partido Revolucionário Democrático
MP- Ministério Público
OES- Organismos Eleitorais
LFL – Lei Ficha Limpa
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TRE - Tribunal Regional Eleitoral
IFE - *Instituto Federal Electoral*
TRIFE – *Tribunal Federal Electoral*
TEPFJ – *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*
TRICOEL - *Tribunal del Contencioso Electoral*
FEPADE - *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* (FEPADE)
LGSMIME - *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LMIE)
COFIPE -*Código Federal Electoral*
CFE - *Conselho Federal Electoral*

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	v
Resumo	vi
<i>Abstract</i>	vi
Lista de Abreviaturas e Siglas	vii
Introdução.....	01
Metodologia.....	09
Plano da tese	18
CAPÍTULO 1 - Estado liberal-representativo, direitos políticos e democracia: concepções teóricas	
1.1. Introdução.....	19
1.2. Divisão de poderes e ordenamento jurídico constitucional.....	23
1.3. Democracia procedimental e legitimidade representativa.....	29
1.4. Considerações finais.....	41
CAPÍTULO 2 - Direitos políticos e democracia no México	
2.1. Introdução.....	43
2.2. Revolução institucionalizada e direitos políticos	48
2.3. Transição mexicana e reformas eleitorais	59
2.4. Fortalecimento da justiça eleitoral no México	68
2.5. Institucionalização dos tribunais e dos direitos políticos	71
2.6. Considerações finais	85
CAPÍTULO 3 - Direitos políticos e democracia no Brasil	
3.1. Introdução.....	88
3.2. Formalização da Justiça Eleitoral	91
3.3. Anos 1930 e a mudança de perspectiva.....	97
3.4. Primeira redemocratização	104
3.5. Casuísmos e contradições eleitorais (1964-1985).....	112
3.6. Constituição de 1988 e direitos políticos	123
3.7. Leis de iniciativa popular e aprimoramento da democracia representativa	128
3.8. Considerações finais	136

4.0. Conclusão	140
5.0. Referências bibliográficas	155
6.0. Anexos	
6.1 - Quadros comparativos	178
6.1.1 – Marcos institucionais e políticos (México –1940/2000)	178
6.1.2 – Quadro descritivo das principais reformas no México (1977 e 1996)	179
6.1.3 – Marcos institucionais e políticos (Brasil –1930/2000)	180
6.2 - Descrição dos entrevistados	181
6.3 – Roteiros das entrevistas	183
6.4 – Entrevistas (México e Brasil)	
6.4.1– Entrevistas México	189
6.4.2 – Entrevistas Brasil.....	217

Introdução

Os Estados independentes das Américas foram influenciados por concepções políticas liberais. A normatividade eleitoral do século XIX, mesmo em países considerados democracias liberais, como EUA e Inglaterra, previa a escolha indireta e a qualificação dos votantes. A concepção acerca dos direitos políticos no Ocidente foi bastante limitada com significativo controle normativo da ampliação do corpo de eleitores.

O estabelecimento do sistema representativo se constituiu em uma tarefa complexa e difícil. As dificuldades de organização do sistema político e eleitoral ocorreram por inúmeras razões e, ainda que o sistema vigente fosse o majoritário, ainda no Século XIX, não havia no Ocidente nem mesmo acordos acerca da fórmula de tradução de votos em cadeiras parlamentares.¹

O Século XX modificou o pólo de poder com novos procedimentos eleitorais e com a ampliação dos direitos políticos e garantias ao voto. A integração entre a sociedade e a liberdade moral dos indivíduos dependeria todavia de alguns direitos assegurados e o direito de votar e ser votado, embora com limitações significativas, foi incorporado às constituições dos países americanos (Tavares & Rojo, 1998).

Ao menos formalmente, ao longo do século, a distribuição de poder institucional incorporou a concepção da impossibilidade de um grupo promover a utilização das instituições exclusivamente para o seu interesse (Maravall & Przeworski, 2003). Portanto, a característica constitucional de um Estado de Direito, representando o paradigma jurídico-político do Estado.

O Estado de Direito encontra-se baseado em princípios e valores que formam a chamada juridicidade estatal. As dimensões fundamentais da juridicidade estatal são: o governo de leis, a organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, o primado do legislador, a garantia de tribunais independentes, o reconhecimento de direitos, das liberdades e garantias, do pluralismo político, do funcionamento do sistema

¹ Thomas Hare sugeriu a adoção da fórmula proporcional em 1859, apoiado por John Stuart Mill, o que veio a ser adotado pela primeira vez na República da Irlanda, somente em 1923. E as reformas eleitorais britânicas de 1832, provocaram o eleitorado equivalente a 2,7% da população (Santos, 1991: p.10).

organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle e do exercício do poder estadual através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados (Canotilho, 1999: p.68).

Cada país possui a sua soberania jurídica e, por conseguinte, um determinado padrão de cooperação e conflito entre as instituições e os atores políticos. A presente pesquisa procura observar as transformações pelas quais passaram as normas que regulamentaram o ato de votar e de ser votado, nos países de México e Brasil. O aspecto observado é um tema caro às democracias e pouco observado nos estudos de política comparada, no que diz respeito à incorporação formal dos direitos políticos em um processo histórico e muitas vezes contraditório.

As constituições, em termos de suas especificidades procedimentais e de seu papel como garantidora de direitos, podem ser entendidas como um mecanismo de coordenação jurídica. No entanto, algumas cartas constitucionais incluem dispositivos relativos às regras do jogo e, também, definições e normatizações não só de direitos, obrigações, subsídios e incentivos como de entidades burocráticas, estruturas administrativas e funcionamentos dos poderes constituídos (Mello, 1998: p.68). Cabe aqui destacar a pergunta do pesquisador brasileiro Marcus Mello, como elucidativa: “Que fatores explicam essa pluralidade de forma e conteúdo? Como as instituições existentes delimitam as possibilidades de escolha de instituições?” (*Idem, Ibidem.*)

A produção de leis e normas é fundamental para o desenho das instituições que promovem as atribuições constitucionais do sistema representativo e eleitoral. Isto porque ambas as funções, legislativas e judiciárias, constroem laços que significarão a capacidade de resposta institucional tanto à garantia ao direito – em suas dimensões exclusivamente eleitorais - quanto ao exercício mais amplo dos direitos de cidadania – como a conquista do sufrágio universal e da representatividade, por exemplo.

A complexidade do exercício dos direitos políticos, em um dado sistema constitucional e representativo depende diretamente dos meios sociais e institucionais para o seu funcionamento. Segundo a teoria democrática liberal, a legitimidade das eleições depende da integridade de suas leis (Weber, 1999) e procedimentos (Dahl, 2001; Schumpeter, 1983). Por outro lado, a democracia necessita de participação social e de regramentos eleitorais assentados em bases institucionais que garantam os direitos

políticos dos cidadãos. Na prática, significa dizer que depende também de resultados substantivos.

Alguns autores como T.H. Marshall (1967) destacam-se por tratar a cidadania a partir da reconstrução histórica dos direitos civis e também dos direitos políticos em seus países. Este estudo realizou uma investigação comparada a propósito da forma e modo como foram construídas e estruturadas historicamente as instituições políticas em sua relação com a produção de regras e a convivência com os direitos políticos, substantivados ou não.

A mediação democrática entre sociedade e Estado, distante do conceito de democracia concebido na antiguidade grega, tornou-se um procedimento de escolha entre líderes políticos e entre partidos políticos mediados por um sistema tripartite de organização das funções do Estado. As leis, a interpretação dos tribunais às leis e o grau de participação política de partidos, grupos de pressão e sociedade civil compõem a natureza e a qualidade de uma democracia e do sistema representativo de um país.

A democracia liberal-representativa pode ser percebida a partir da dualidade entre a autoridade legal e o controle de poderes, por um lado, e a legitimidade eleitoral e participativa, como um equilíbrio pendular em outra ponta. Esta tensão reflete a idéia de que a existência de uma pluralidade de clivagens políticas, de partidos políticos e de associações livres, aliada ao sufrágio universal, seria capaz de assegurar a “conveniência da igualdade política”, descrita por Robert Dahl. “Se aceitarmos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais” (2009, p.109).

Todavia, a materialização dos princípios constitucionais de isonomia, em que todos são vistos como iguais perante a lei, e também perante ao voto, depende da relação de equilíbrio entre os poderes constituídos e a sociedade. Parte deste equilíbrio encontra-se na criação, aplicação e interpretação das normas eleitorais. O processo de escolha eleitoral envolve a construção normativa de procedimentos generalizáveis e universais e, também, a resolução de casos concretos (Oliveira e Carvalho, 2006). Neste sentido, o ato de votar e ser votado, ao longo do século, complexificou-se com a constitucionalidade atribuída às conquistas e aos direitos de cidadania, com o

reconhecimento e concretude de direitos constitucionais e, especialmente, por meio do reconhecimento dos direitos fundamentais.

Embora México e Brasil tenham em suas respectivas constituições a incorporação de princípios do Estado de Direito, por outro lado, tiveram significativas dificuldades de organização formal do sistema político e eleitoral. Entre outras razões, por serem países de grandes dimensões territoriais e com diferenças federativas importantes. Somadas às dimensões territoriais e geográficas, há diversidades culturais, étnicas e socio-econômicas relevantes. Estas questões se tornaram sobretudo complexas e delineiam as engenharias institucionais e o ato de constituir-se sujeito de direitos (Bartolomé, 2000; Costa, 2010).

A comparação entre Brasil e México dá-se devido a algumas proximidades importantes. Ambos são países presidencialistas, bicamerais, federativos, possuem tribunais eleitorais independentes e uma institucionalidade política baseada no fortalecimento gradual das dimensões representativas e judiciais. Mas, especialmente, por organizarem-se como democracias representativas e constitucionais, pactuadas com o referencial do liberalismo político, em um contexto de diversidades culturais e desigualdades sociais e econômicas significativas.

México e Brasil apresentam os maiores quantitativos de eleitores das Américas, à exceção dos EUA. Enquanto o Brasil dispõe 135 milhões de eleitores aptos a votar, obrigatoriamente pela Constituição Federal, o México alcançou um total de 84 milhões de votantes aptos para o exercício do direito ao voto nas últimas eleições de 2012. Necessário expor que o voto não é obrigatório no Estado mexicano.²

É sabido que a história política de cada país trilhou caminhos normativos peculiares de produção legal e de mobilização política. Gradualmente, as sociedades políticas de ambos os países acataram a forma procedimental de organização de consultas públicas e regulares. Brasil e México, ao longo do século XX, foram capazes de construir sistemas representativos e criaram os chamados “*electoral management bodies*”. (Hartlyn, MacCoy e Mustillo, 2008).

² Dados retirados dos sites www.tse.jus.br e www.ife.gob.mx, acessado em janeiro de 2012.

O relacionamento entre a sociedade, as elites políticas e as instituições estrutura-se a partir de gradações democráticas, chamadas de governança eleitoral. As instituições centrais de governança eleitoral impactam a qualidade das eleições, estimulando ou desestimulando o potencial efeito de mecanismos de *accountability* dentro do processo democrático, o que os autores referidos acima chamam de “*electoral management bodies*” (EMB’s). A governança eleitoral envolve a interação histórica de normas constitucionais, legais e institucionais diversas que determinam as regras básicas de competição eleitoral: a organização das campanhas, o registro de votos, a resolução das disputas e a certificação de seus resultados (*rule making, rule application e rule adjudication*) (Hartlyn, MacCoy e Mustillo, op.cit: p.32).

Os sistemas políticos brasileiro e mexicano podem ser percebidos a partir das construções institucionais criadas em ambientes de diversidades políticas relativas, sob o marco jurídico constitucional e socialmente complexo. É importante destacar que ambos os países superaram regimes de exceção confirmando formalmente o Estado constitucional de Direito e a divisão de poderes como forma de organização estatal. O resultado, ao final do século, foi o fortalecimento institucional do sistema político sob diversas perspectivas (O’Donnell, 1993; Hofmeister, 2004; Araújo e Amadeo, 2009).

Ao longo do século, o avanço em direção aos direitos políticos e à democracia procedimental passou por momentos de intensa força social reivindicatória. Por outro lado, os direitos políticos também sofreram com a dimensão controladora e repressiva por parte do Estado. A legitimação pela via eleitoral e representativa assumiu, assim, formatos dos mais diversos ao longo da história política de ambos os países estudados. O sistema representativo conviveu com as contradições entre leis eleitorais, por vezes casuísticas, e o fortalecimento administrativo e contencioso da Justiça Eleitoral, ao passo que as demandas políticas e sociais modificavam-se.

Cumprе ressaltar que as instituições políticas da democracia liberal têm a sua construção normativa vivenciada ao longo do Século XX. Nesta perspectiva, segundo Braudel, “(...) as ciências, as técnicas, as instituições políticas, as ferramentas mentais e as civilizações (para empregar uma palavra tão cômoda) tem também o seu ritmo de vida e de crescimento” (Braudel, 1990: p.13).

No que diz respeito às discussões no campo acadêmico latino-americano, o regime democrático é concebido como um acordo entre os atores políticos na disputa pacífica pelo poder (Przeworski, 1994; Woldenberg *et all*, 2010). É muito significativa, na literatura, a constatação de que ambos os países passaram por importantes processos de fortalecimentos de suas normas eleitorais e de seus sistemas jurídicos de resolução de conflitos de natureza político-eleitoral. (Vianna, 2002; Woldenberg *et all*, *op. cit.*, 2010).

A maior estabilidade de regras eleitorais de um lado, e a crescente importância dos Poderes Legislativo e Judiciário no processo eleitoral, de outro, são fatores presentes nestas democracias. Às diferenças entre Brasil e México somam-se ainda as sanções aplicadas aos eventuais abusos cometidos no exercício dos direitos. A complexidade do sistema político pode ser observada a partir da relação estreita entre as legislações e regramentos formais e a sua concretização cotidiana na aplicação e julgamento de casos individualizados do jogo político-eleitoral.

Para ambos os países a incorporação gradual de demandas políticas culminou com o fortalecimento da capacidade do Legislativo e do Judiciário de criar leis e de exercer o controle das leis, intervindo diretamente na ampliação do sufrágio e na competitividade entre partidos. As regras e procedimentos expressariam a aceitação pactuada da arena eleitoral como *locus* de legitimidade e organização da pluralidade de interesses, das identidades e das concepções intersubjetivas entre a sociedade e a política (Moises, 1995: p.03).

Tais fortalecimentos foram percebidos também a partir da institucionalização das funções federativas da própria justiça (Sadek, 1995, 2004; Oropeza, 2010). A importância crescente conferida à disputa eleitoral exigiu a produção de uma infinidade de novos regramentos, além da presença da arbitragem judicial dos conflitos políticos relativos às eleições. Tais fatores de produção e interpretação normativa alcançaram inclusive definições referentes à impugnação de pleitos, candidaturas e mandatos.

As mudanças nas regras e procedimentos eleitorais, tanto no Brasil, quanto no México, foram aparentemente contraditórias e instáveis. Ora refletiram uma política de compromisso (coronelista, militarizada, ou *caudillesca* e hegemônica), ora foram frutos

de intensos debates partidários, como a Reforma de 1996, no México; e os debates no Parlamento brasileiro, no processo constituinte de 1986 e 1987.

No Brasil, a literatura preocupou-se, especialmente, com as discussões acerca das garantias ao sufrágio universal e à idoneidade do voto. (Sadek, 1995; Nicolau, 1996; Porto, 2002). No México, os debates concentraram-se na transição de um sistema político de partido hegemônico para o pluralismo partidário (Salazar, 1999; Oropeza & Baez, 2010; Woldenberg, *op.cit*, 2011). As reflexões mexicanas abordaram também o sistema de fraudes eleitorais (Tagle, 2006) e as características do corporativismo estatal das associações de camponeses e corporações sindicais (Olvera, 2010; Del Campo, 1990; Herzog, 1968).

Quanto ao processo de transição política experimentado nas décadas de 70/80, e, no caso mexicano, também nos anos 90, as análises de especialistas atribuem importância significativa ao papel desempenhado por atores estratégicos e instituições em um ambiente de livre competição entre partidos políticos.³ Todavia, a complexidade da transição reside no gradativo abandono do legado autoritário e a consequente correspondência entre a estrutura institucional em formação e as transformações sócio-políticas experimentadas pelos países (Lamounier, 1991; O'Donnell, 1994; Baez, 2008; Barragán, 1999).⁴

Para autores como O'Donnell, Baez e Lamounier, a função da representação política refletiu dois momentos e o primeiro deles consistiu em, através do voto, fazer com que os problemas sociais e políticos estivessem centralizados em uma elite insulada no poder. Por outro lado, a periodicidade da consulta eleitoral também representou, em um segundo momento institucional, a escolha pela abertura do sistema

³ A passagem da ordem autoritária para a ordem democrática, das décadas de 1970 e 1980, é denominada de transição nos estudos dos processos de mudança ou de finalização dos regimes autoritários hegemônicos. (Lima Jr, 1993: p.25). A transição democrática caracterizou-se como o período em que a legitimidade autoritária começou a perder força e os custos de permanência hegemônica no poder aumentaram. Neste sentido, a abertura democrática surge como alternativa para a resolução de problemas da ordem constitucional.

⁴ A literatura a respeito da transição de regimes autoritários em países da América Latina esteve ancorada nas referências fundamentais da democracia minimalista ou procedimental (Abranches, 1982; Lavareda, 1999; Woldenberg *et al*, 2011). A definição de democracia procedimental, cujo marco significativo é as obras de Joseph Schumpeter (1983), fundamenta-se na existência de regras e procedimentos capazes de garantir a livre competição em eleições previsíveis e periódicas, disputadas por dois ou mais partidos políticos. A partir do modelo da democracia minimalista, a organização administrativa e jurídica dos países que adotaram a divisão de poderes em uma dada ordem democrática, deveria ser capaz de estabelecer condições mínimas que permitissem a competição das forças sociais relevantes (Dahl, 1997).

político, via eleições, por meio da execução gradual de garantias à confiabilidade do voto e da competitividade entre partidos políticos.

A consolidação de dimensões institucionais jurídicas e legislativas podem ser vistas por diversas lentes. Este trabalho buscou apreender comparativamente de que maneira a institucionalização de regras, procedimentos e do contencioso eleitoral delimitaram o exercício formal dos direitos políticos.

A hipótese defendida por esta pesquisa compartilha com especialistas a visão do amadurecimento das instituições brasileira e mexicana, especialmente no que diz respeito à defesa dos direitos políticos ao voto. Os marcos legais, institucionais, bem como as mudanças e os ciclos políticos foram a principal perspectiva analítica da pesquisa.

A tese procura aproximar-se dos trabalhos amplamente realizados nas Ciências Sociais, em que há a preocupação com a configuração histórica de diferentes condições e sua associação com resultados e processos institucionais específicos. No intuito de realizar um levantamento descritivo-comparativo das principais reformas e legislações eleitorais foi definido o período compreendido por oitenta anos de ambos os sistemas político-eleitorais (1920/2010). Foram especialmente observadas as legislações eleitorais acerca do sufrágio - e os mecanismos para a sua garantia, a competitividade entre partidos políticos e a normatividade relativa à seleção de candidaturas e à condução de mandatos eletivos dentro do sistema político.

É oportuno salientar que, por ser um estudo comparado, não foram desconsideradas as idiosincrasias legislativas e jurídicas presentes em cada nação. As constantes mudanças nas legislações estão relacionadas com escolhas sociais e políticas mais amplas, refletindo-se, então, em dimensões de legalidade e legitimidade da política. Porque não só os conceitos, enquanto princípios que regem e avaliam a prática eleitoral, como também os instrumentos técnico-legais mudam seu significado e valor segundo as condições históricas contingenciais (Nohlen, Picado e Zovatto, 1998).

Os apontamentos desta pesquisa foram de ordem qualitativa e comparativa. Os resultados pressupõem que ambos os países criaram e fortaleceram instituições voltadas para viabilizar a democracia procedimental, com complexidade legislativa e judiciária,

capazes de garantir a incorporação dos direitos políticos. Especialmente incorporados, no que diz respeito aos direitos de votar. No plano social, embora não sendo objetivo direito da pesquisa, importante destacar que foram significativas as manifestações populares e movimentos sociais. Movimentos estes capazes de produzir amplas e diversas transformações no próprio sistema político, ou na maneira como estão formalmente estruturadas as democracias.

Por esta perspectiva, defende-se que os organismos eleitorais mexicanos e brasileiros, embora tenham atravessado “idas e vindas”, sobreviveram a controles internos ao Estado, assim como àqueles derivados de uma sociedade política mais fortalecida pela própria experiência da transição democrática. Ambos os países e suas instituições eleitorais não foram somente capazes de sobreviver a instabilidades políticas e pressões sociais diversas, mas também de construir soluções legais e jurisprudenciais, em ambientes de equilíbrio formal entre os poderes estatais.

Em ambos os países, os apontamentos da pesquisa indicaram para a defesa do argumento de que houve fortalecimento gradual dos organismos e instituições eleitorais, assim como dos direitos políticos. Todavia, permanecem limites para a concretude dos direitos políticos, formalmente previstos em normas e Constituições. Apresentar a maneira como as regras e procedimentos formais e informais estruturaram as instituições políticas e, especialmente, a relação e convivência com os direitos políticos nos países, é o que foi pretendido com este trabalho.

Metodologia

Durante a realização da pesquisa, buscou-se estabelecer um esforço dialógico de aproximação do objeto através da combinação de métodos e áreas do conhecimento. No trabalho, procuramos estabelecer estratégias e técnicas, bem como relações entre descobertas obtidas por fontes diversificadas. Para tanto, levando em consideração o objeto e a abordagem do estudo, a investigação foi realizada por meio da pesquisa qualitativa e comparativa dos processos legais e normativos de criação, limites e garantias formais aos direitos políticos no Brasil e no México.

Segundo Robert Yin (2005: p.19), os métodos apresentam:

(...) vantagens e desvantagens próprias dependendo basicamente de três condições: a) o tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

Em seu trabalho, o autor destacou os métodos estatísticos, experimental, estudo de caso e o comparativo, buscando compreendê-los a partir da relação que cada um estabelece com a teoria, com a análise histórica, o controle sobre causas espúrias e seleção de casos (2005).

No processo e desenvolvimento da pesquisa foram empregadas as análises qualitativas e históricas, bem como a comparação. Os métodos e técnicas foram definidos, principalmente, por meio da seleção de dois casos (Brasil e México) historicamente construídos, observando técnicas de ‘triangulação’, ou seja, da utilização de diversas fontes de informação e busca de dados. Além disso, devido à complexidade do objeto, optou-se por uma aproximação, senão de todo interdisciplinar, com uma intenção de proximidade entre as Ciências Sociais, o estudo da História e do Direito.

O método qualitativo é compreendido aqui a partir da definição geral de Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba em *El Diseño de la investigación social* (2000), que ao discutir as diferenças entre pesquisas qualitativas e quantitativas, ressaltam que estas dizem respeito somente ao estilo e a utilização de técnicas de pesquisa específicas. Segundo os autores, a pesquisa qualitativa tem se inclinado a focalizar um caso particular, ou a um pequeno número de casos, e a utilizar intensivamente recursos, tais como entrevistas ou realização de análises aprofundadas, bastante detalhadas, de materiais históricos ou outros.

O ponto fundamental da pesquisa qualitativa, conforme Gibbes (2009), é a interpretação dos resultados e da pesquisa como um todo, seja esta desenvolvida a partir de textos, notas de campos e transcrições, descrições ou interpretações. Deste modo, dentre as preocupações centrais da pesquisa qualitativa, a transformação de situações complexas em textos, isto é, transcrever e escrever acerca dos dados e fenômenos pesquisados, assume prioridade.

Entretanto, a comparação em suas análises não se reduz a uma técnica de trabalho, utilizada para estabelecer analogias entre dois ou mais fatos, ou entre suas

diferenças e semelhanças, ao contrário, se constitui em um método de análise, de abordagem e de construção dos seus objetos. Neste sentido, o trabalho do cientista social orienta-se para a construção de uma multiplicidade de analogias possíveis com o intuito de aproximar casos que justifiquem o objeto de pesquisa considerado.

Para Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004: p.64), a analogia, como uma forma legítima de comparação, é o instrumento privilegiado na definição do corte de dados pré-construídos e, também, no estabelecimento de princípios hipotéticos de construção relacional. Raciocinar por analogia implica na formação de um raciocínio baseado nas semelhanças ou relações de uma coisa com outra.

Quanto ao uso da comparação, Linda Hantrais (1996) assinala que:

(...) a study is held to be cross-national and comparative, when individuals or teams set out to examine particular issues or phenomena in two or more countries with the express intention of comparing their manifestations in different socio-cultural settings (institutions, customs, traditions, value systems, lifestyles, language, thought patterns), using the same research instruments either to carry out secondary analysis of national data or to conduct new empirical work. The aim may be to seek explanations for similarities and differences, to generalize from them or to gain a greater awareness and a deeper understanding of social reality in different national contexts. (HANTRAIS, 1996:s/n).

Cumprir assinalar que, o uso da comparação encontra-se presente na explicação das Ciências Sociais, nas abordagens clássicas da Sociologia, dentre outros, em Émile Durkheim e Max Weber. A partir de outra perspectiva, Marcel Mauss e Fauconnet mostram a importância da comparação ao ressaltarem que, em relação ao “(...) método estritamente histórico de explicação dos fatos sociais, é mister, primeiramente, opor os ensinamentos devidos ao método comparativo” (2001: p.17) .

Wright Mills (1980: p.232) também destaca a importância do estudo comparado nas Ciências Sociais, especialmente a aproximação com o campo histórico:

Qualquer que seja o problema de que nos ocupamos, veremos ser útil tentar obter uma percepção comparada do material. A busca de casos comparáveis, seja numa civilização e período histórico, ou em vários, nos dá as chaves. Jamais deveríamos pensar em descrever uma instituição na América do século XX, sem ter em mente instituições semelhantes em outros tipos de estruturas e períodos.

A partir da perspectiva do autor, o objetivo de um pesquisador deveria ser o estudo das estruturas sociais nas quais os ambientes estão organizados e não o estudo apenas de “um ambiente pequeno depois de outro”. Mills, além disso, enfatiza a necessidade da preocupação com o entendimento comparado das estruturas sociais que surgiram hoje e sempre na história mundial. Para tanto, segundo o autor, deveríamos evitar a especialização arbitrária dos departamentos acadêmicos existentes - a partir da valorização de intercâmbios permanentes com perspectivas, ideias e métodos de quaisquer dos estudos do homem e da sociedade.

A tradição de estudar a política utilizando a comparação de trajetórias históricas é antiga nas Ciências Sociais e, conforme já explicitado, tem em Max Weber um dos seus grandes expoentes. Amplamente influenciadas pelo pensamento weberiano, foi na década de 1980 com Skocpol e Somers (1980), que três importantes lógicas de análise comparativa e histórica foram formuladas. Segundo Antonio Sérgio Fernandes (2007), tais estudiosos procuraram analisar como as decisões de atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo, foram capazes de criar instituições que deixaram legados políticos importantes. Assim, a combinação entre a estratégia de decisão ao lado da interpretação de natureza histórico-estrutural é vista por Skocpol e Somers como variáveis que influenciam o processo decisório.⁵

A presente pesquisa é comparativa, embasada na dimensão descrita por Skocpol e Somers (1980) como “contraste de contextos”, na qual não há a preocupação do estabelecimento de qualquer inferência causal⁶. Entretanto, é importante lembrar que os métodos comparativos dependem de critérios teóricos pré-existentes e, estes, dizem

⁵ Esta perspectiva teórica é descrita como uma corrente chamada de “institucionalismo histórico”. Segundo o pesquisador brasileiro Antonio Sérgio Fernandes, o institucionalismo histórico tem origem nos estudos de economia política comparada e tem inspiração nas tradições oriundas de Weber e Polanyi. O institucionalismo histórico visa construir teorias que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades), tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação Estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas.” (Fernandes, 2007: p.3).

⁶ “(...) Para Skocpol e Somers (1980), existem três lógicas de análise na história comparada: 1. Demonstração paralela de teoria. Aqui, exemplos históricos são justapostos para demonstrar que os argumentos teóricos aplicam-se convenientemente aos casos e, portanto, deve-se validar a teoria. Trabalhos importantes, como os de Eisenstadt (1963) e Paige (1973), entre outros, seguem esta lógica; 2. Contraste de contextos. Busca apresentar os aspectos de cada caso particular, que afeta o funcionamento dos processos sociais gerais. Não se preocupa em fazer inferências causais. Os estudos de Geertz (1961) e Bendix (1964), entre outros, são importantes referências identificadas dentro desta lógica de análise histórica comparada; 3. Análise macrocausal. Propõe-se fazer inferências causais sobre estruturas e processos de nível macro. Tem como estudos representativos, entre outros, Moore (1983) e Skocpol (1979)” (Fernandes, 2007: p.6).

respeito a conceitos, proporções e associações (Peters, 1998). Neste sentido, é fundamental ao cientista a dedicação ao desenho da sua pesquisa, especialmente à seleção de casos e unidades de comparação embasadas nos pressupostos teóricos.

A seleção de casos é uma das dimensões chave nos diferentes métodos, ou seja, uma das formas de distingui-los é como a seleção é feita, nos diversos métodos. Se, no método estatístico, a seleção é aleatória, no experimental, é estabelecida no desenho de pesquisa, já nos estudos de caso e no método comparado, a seleção é feita propositalmente.

Quanto às unidades de comparação, o fundamental é que devem possuir a mesma “identidade de classe”, o que não significa similaridade, pois há desenhos de pesquisa que se baseiam tanto em similaridades como em diferenças. É necessário que haja a preocupação com a homogeneidade e não com a semelhança, o que para Sartori e Guy Peters pode garantir a comparabilidade dos casos escolhidos (1981, p. 209).

Para Sartori (1981) certas coisas são comparáveis, pois pertencem ao mesmo “gênero”, espécie ou subespécie, seriam, portanto, passíveis de realização de uma taxonomia. A lógica classificatória não deve ser vista como uma simples enumeração, mas como um exercício de desembaraçamento de conceitos. O exercício classificatório e descritivo não é apenas um momento constitutivo da formação dos conceitos, pois, ao mesmo tempo, é um momento de investigação, forçando a existência de um método com um vocabulário mais analítico (George, 1979).

A comparação obedece à escolha de duas unidades macrossociais, sendo historicamente interpretativa e preocupada em como as condições (no caso normativas e institucionais) associam-se aos resultados e processos específicos (de institucionalização, por um lado, e também, de cerceamento aos direitos políticos).

Para além de uma descrição histórica das leis, a pesquisa procurou se aproximar do contexto complexo de construção da representatividade. Este processo envolveu questões de formação institucional, em dois Estados republicanos independentes, que buscaram se legitimar por meio da representação eleitoral. Cabe destacar que foram apresentados aspectos particulares de dois países que afetam o funcionamento de processos sociais gerais, no caso, de estabelecimento normativo e descritivo dos direitos políticos.

A partir da perspectiva de análise histórica de Braudel (1990), decidiu-se por um recorte de movimentos de ciclo longo dos processos de formação do sistema representativo-eleitoral.⁷ O recorte temporal proposto por esta pesquisa levou em consideração, ao longo do século XX, o período de construção da justiça e do sistema político-eleitoral. Procurou-se também observar a formalização e defesa dos direitos políticos restritos e dos direitos de cidadania, em ambos os países.

Quanto à legislação brasileira, o recorte parte da contextualização que antecede o período de criação da Justiça Eleitoral, em 1932, e do conseqüente enfraquecimento do modelo “coronelista” da República Velha (1889-1930). A partir deste momento, a principal preocupação do sistema político brasileiro foi a manutenção da legalidade dos procedimentos eleitorais, mesmo em períodos de graves restrições às liberdades políticas, como no Regime Militar (1964-1985).

Nesta pesquisa, defende-se a ideia de que o mais significativo marco para os direitos políticos brasileiros foi a Constituição de 1988. A Constituição incorporou formalmente um novo modelo de interação entre a sociedade e as instituições de governança eleitoral, gradualmente, estabelecidas no país.

A comparação mexicana dar-se-á no momento posterior à Constituição de 1917, com a institucionalização da Revolução de 1910. A revolução institucionalizada, por meio do controle da formalização de partidos e de candidaturas, assegurou, por 71 anos, o sistema corporativo de “presidencialismo exacerbado” e estruturou-se no centralismo do partido hegemônico. Cumpre ressaltar que ocorreu com relativa legitimidade política. Somente a partir de 1977, outros partidos políticos foram legalmente aceitos na disputa eleitoral.

Nos anos 1990, os direitos políticos mexicanos foram fortalecidos com a criação dos tribunais eleitorais que travaram sua existência prática e independente do Executivo e dos partidos políticos. O ano de 2010 representou a delimitação temporal final deste estudo comparado.

⁷ Segundo o historiador Fernand Braudel, há proximidade entre o estudo da história a partir da perspectiva dos cientistas sociais. “(...) O historiador pretendeu preocupar-se com todas as ciências do homem. Este facto confere ao nosso ofício estranhas fronteiras e estranhas curiosidades. Pela mesma razão, não imaginemos que existem entre o historiador e o observador das ciências sociais as barreiras e as diferenças que antigamente existiam. Todas as ciências do homem, incluindo a história, estão contaminadas umas pelas outras. Falam ou podem falar o mesmo idioma” (Braudel, 1990: p.18).

Importante ressaltar que a comparação em pesquisas de Ciências Sociais, especialmente quanto ao estudo de leis e do ordenamento jurídico, apresenta uma dimensão em alguns estudos em direção à interdisciplinaridade.⁸

In truth comparing legal cultures raises a host of questions about the paradigms, concepts, schemes of intelligibility, processes of explanations and so on with respect not just to the various social sciences themselves relevant to the cultural question, but to the trans-disciplinary 'science' of comparison and comparative law (Samuel, 2004: p.37).

O estudo comparativo das leis e reformas sugere uma relação entre Ciências Sociais, História e o estudo jurídico. A partir da comparação entre dois casos, especialmente da produção legal em matéria eleitoral, pretendeu-se a elucidação recíproca entre México e Brasil, promovida por sua relação comparada e interdisciplinar.⁹

A pesquisa, na literatura especializada e nos próprios textos legais, teve por objetivo levantar dados pertinentes aos temas relativos a este estudo. Auxiliando o mapeamento das legislações, das reformas políticas e do contexto social de manifestações político-eleitorais, precipuamente.

A preocupação fundamental foi amarrar as informações como elementos que compõe um todo, tentando evitar que os dados fossem interpretados de forma fragmentária. Na tentativa de compreender a temática proposta pela pesquisa comparada, esse estudo buscou, na triangulação, o meio de combinar a leitura da literatura especializada na área e a organização de dados qualitativos. As informações foram obtidas por meio da pesquisa bibliográfica, estudos históricos e mapeamentos das legislações.

A triangulação foi utilizada na pesquisa como técnica que permite a aplicação de diferentes métodos em um desenho de pesquisa, na coleta de dados e nas análises das

⁸ Discutindo a ambivalência das Ciências Sociais, Piotr Sztompka (2006) defende que existiriam hoje no campo científico dois processos de desenvolvimento intelectual das ciências sociais nos últimos 50 anos. De um lado, estaria a crescente especialização e “desintegração interna” de cada disciplina científica social e, do outro, a diluição de limites rígidos entre as disciplinas por meio das ligações crescentes multi e transdisciplinares entre áreas de problemas específicos ou campos de pesquisa situados em diferentes disciplinas.

⁹ Para Roberto Cardoso de Oliveira, a pesquisa comparada como método é importante por ser o que chamou de “instrumento de elucidação recíproca” (Cardoso, 1998: p.120).

informações. O intuito foi a produção de um estudo a partir de várias dimensões do fenômeno observado, que só poderiam ser compreendidos por meio da combinação de alguns métodos, técnicas e pontos de vista.

De forma complementar, no intuito de levantar informações e interpretações de atores e sujeitos históricos a respeito das mudanças pelas quais passaram as legislações eleitorais, especialmente acerca dos resultados e de seus impactos, foram realizadas entrevistas. As entrevistas foram realizadas em ambos os países com especialistas das Ciências Jurídicas em matéria eleitoral. Portanto foram realizadas pesquisas em fonte primária, a partir dos próprios textos das leis e constituições, e em fontes secundárias, tanto na literatura especializada quanto também por meio das descrições dos especialistas.

No trabalho de campo foram feitas entrevistas semiestruturadas, com especialistas e técnicos da área eleitoral, em ambos os países. Estas entrevistas semiestruturadas correspondem a uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas, na qual, o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento. (Laville & Dionne, 1999: p.188).

Os entrevistados foram especialistas em matérias eleitorais, portanto, sujeitos históricos das mudanças e construções institucionais de ambos os países. No que diz respeito à formação acadêmica e técnica, todos pertencem ou foram membros efetivos da justiça eleitoral mexicana ou brasileira. Os currículos resumidos, bem como os cargos ocupados no Poder Judiciário, foram apresentados ao longo da pesquisa e no anexo deste trabalho.

É importante ressaltar que há uma diversidade de abordagens, conceituações e discussões acerca do uso da entrevista como técnica de pesquisa. Contudo, a vantagem como técnica de pesquisa na perspectiva qualitativa, de acordo com Márcia T. D. Fraser e Sônia M. G. Gondim (2004), é que seu uso permite a apreensão de valores, de significados e de opiniões dos atores sociais a respeito de situações e experiências pessoais.

“(…) A forma específica de conversação que se estabelece em uma entrevista para fins de pesquisa favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante” (Sônia M. G. Gondim, 2004: p. 140).

Nesta perspectiva, as percepções acerca dos principais impactos das reformas eleitorais foram analisadas a partir dos resultados e inferências descritivas, complementados por informações obtidas com as entrevistas. Os entrevistados contribuíram para esclarecer dúvidas e dimensões das técnicas judiciárias, procedimentos eleitorais e de suas próprias percepções acerca destes. É importante destacar que o roteiro foi construído para auxiliar a expressão dos olhares especializados acerca dos avanços, recuos e desafios para a incorporação dos direitos políticos à realidade cotidiana destes países.¹⁰

A partir destas reflexões, sob uma dimensão comparativa de elucidação recíproca, a pergunta de pesquisa reflete a investigação acerca da forma e modo como foram estruturadas as instituições políticas em sua relação com as regras e a convivência com o ato de votar e ser votado. Portanto, a pergunta norteadora da pesquisa é:

De que forma a institucionalização de regras, procedimentos e do contencioso eleitoral norteou o exercício formal dos direitos políticos nos países estudados?

A pergunta principal reflete a investigação a respeito da forma e o modo como foram estruturados os arcabouços institucionais e políticos de governança eleitoral dos países objeto de estudo. Isto porque a qualidade do processo eleitoral define a linha entre democracia eleitoral mínima e “autocracia eleitoral”, em que há ou não há garantia ao exercício dos direitos políticos. (Hartlyn, MacCoy e Mustillo, 2007).

¹⁰ A preparação da entrevista é uma etapa importante da pesquisa. Houve a preocupação de seguir as orientações aventadas por Eva M. Lakatos e Marina de A. Marconi (1996). Segundo as autoras, é fundamental a realização de um planejamento dedicado que contemple a escolha dos entrevistados, seguindo critérios de conhecimento e domínio acerca do tema; é necessário levar em consideração a disponibilidade do entrevistado e o agendamento prévio e, por fim, a preparação específica do roteiro com as questões mais relevantes para a pesquisa. Neste sentido, o princípio geral a ser observado é que, na situação de pesquisa, os sujeitos reagem mais às coisas que parecem mais importantes para eles (Becker, 1994: p.77).

Plano de Tese

A tese foi estruturada em três capítulos. No capítulo 1, foram descritas as principais teorias políticas a respeito do Estado representativo, da construção da soberania e do ordenamento jurídico constitucional, bem como da democracia procedimental e pluralista. Além disso, no debate teórico, foram apresentados conceitos importantes para a discussão acerca do reconhecimento dos direitos políticos no Estado liberal-representativo.

Nos capítulos 2 e 3, foram realizadas as descrições e análises históricas do sistema representativo, além das respectivas legislações, no Brasil e no México. Foram observadas as principais reformas eleitorais e os grandes marcos constitucionais, especialmente sobre os impactos no direito de votar e de ser votado.

Com estes capítulos, objetivou-se estabelecer a comparação entre México e Brasil no que diz respeito às instituições e os valores da governança eleitoral, bem como ao fortalecimento dos instrumentos constitucionais de incorporação de direitos políticos. As diversas formas de interpretação dos direitos políticos por fim, foram apresentadas a partir dos avanços e perspectivas de consolidação e ampliação normativa e interpretativa.¹¹ Paralelamente, em ambos os países, foram também descritas as limitações, por vezes impostas pelos governos, ao exercício formal dos direitos de votar e ser votado.

¹¹ O conceito de consolidação democrática, aqui seguido, deriva da discussão de Dieter Northen e foi apresentado no Capítulo 02. Para o autor. “(...) *el concepto de la consolidación democrática, por su parte, es también multidimensional y muy controvertido, vinculado por lo demás con diferentes conceptos de legitimidad*” (Northen, 2010: p.20).

Capítulo 1 – Estado liberal-representativo, direitos políticos e democracia: concepções teóricas.

1.1. Introdução

Neste capítulo, buscamos descrever os legados conceituais hegemônicos que referendaram a historicidade do poder do direito e das funções políticas da representação. Na pesquisa foi realizada uma investigação teórica panorâmica a respeito da organização conceitual do ordenamento jurídico nos Estados e do processo de formalização da representação e dos direitos políticos no Ocidente. Neste capítulo foram também descritas as ideias prescritivas da concepção de democracia, concebida pelos modernos, como procedimento e competição eleitoral.

A pesquisa procurou ressaltar as tendências compartilhadas entre os teóricos do poder político e do Estado liberal, constitucional e representativo. Entendemos que os conflitos entre Estado, sociedade e os corpos institucionais têm sido resolvidos, cada vez mais, mediante a tomada de decisões, de acordo com regras estáveis e mutuamente consentidas. As referências teóricas liberal-pluralistas fundamentaram a percepção e o exercício dos direitos políticos, inclusive em países latino-americanos. Acreditamos, portanto, que haja uma concepção hegemônica e ocidentalizada de direitos políticos referendada pelo ordenamento jurídico e constitucional dos países estudados.

O estudo acerca do surgimento dos direitos políticos, tarefa que certamente exigiria uma pesquisa ampla e aprofundada dos autores da antiguidade clássica, das civilizações grega e romana não foi objeto de pretensão deste trabalho. Para os gregos antigos, era na comunidade cívica onde o homem buscava o desenvolvimento de sua politicidade natural (Aristóteles, 2000).¹² . As instituições centrais da democracia contemporânea, como o processo eleitoral e o parlamento como colégio de representantes, são estranhas à democracia grega antiga. (Miguel,2005: p.26).

Essa concepção clássica irá ficando para trás, conforme se estabeleça o direito subjetivo individual. Aquela ordem hierárquica será substituída pelo indivíduo racional,

¹² Segundo o próprio Aristóteles, quem se pudesse pensar fora desse âmbito de sociabilidade, não era um homem, senão um “deus” ou uma “besta” (Aristóteles, 2000: p. 8).

como princípio normativo diretor de todo o universo físico e social. Doravante, o problema da convivência de uma pluralidade de indivíduos reconhecidos por natureza, como iguais, será formulado “na perspectiva da criação de uma ordem política artificial fundada sobre o consenso racional de todos” (Bobbio & Bovero, 1994: p. 27).

As funções do ordenamento jurídico foram amplamente discutidas na filosofia política e incorporadas às discussões das Ciências Sociais. Conforme atestam, por meio de diferentes perspectivas, as reflexões de Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Weber e Habermas, por exemplo. Estas ideias redimensionaram a questão da soberania e dedicaram-se conceitualmente ao estudo (ou à crítica) do indivíduo, do Estado e do sistema representativo.

Dentre as discussões teóricas, destacam-se as teorias liberais e as teorias rousseauianas e marxistas. Os principais aspectos debatidos da função do ordenamento jurídico, para a teoria liberal, está na manutenção da ordem política. Para as vertentes de influência rousseauiana e/ou marxista, a função do ordenamento jurídico define-se como legitimador da desigualdade.¹³

Entre os principais valores defendidos pelos teóricos do liberalismo destacam-se a segurança dos indivíduos, a propriedade e a vigência de poderes outorgados a um ordenamento jurídico. Para os liberais modernos, o poder soberano está associado à existência de Estados nacionais e pode ser entendido como a racionalização jurídica do poder político (Bobbio, 1992) e da dominação (Weber, 1999).¹⁴ A lei como produto de

¹³ As críticas à soberania estatal e à construção de um ordenamento jurídico “injusto” e “desigual” foram vistas por Jean-Jacques Rousseau, fundador da concepção democrática do contratualismo, no século XVIII, e especialmente por Karl Marx e Engels, no século XIX. Para Rousseau, não há liberdade onde não existe igualdade, já que vê no surgimento da propriedade privada a origem de toda a desigualdade entre os homens. (Bobbio; Bovero: 1994). Os princípios da liberdade e igualdade política, formulados por Rousseau, constituíram as coordenadas teóricas dos setores mais radicais da Revolução Francesa e causaram diversos constrangimentos no universo do liberalismo. A visão marxista, inspiradora dos movimentos revolucionários socialistas por todo o mundo, reflete uma áspera crítica à construção da soberania dos Estados capitalistas e do formalismo dos direitos (Marx, 1977).

¹⁴ No século XVIII, contudo, formou-se uma crítica teórica importante postulando a soberania política a partir de uma derivação revolucionária do “sujeito-cidadão”. Na perspectiva rousseauiana, a soberania pertence ao povo na medida em que a vontade geral, exercida em assembleia direta, se constitui no órgão legítimo de criação das leis (Bobbio; Bovero, 1994). O diferencial da perspectiva rousseauiana é a exigência de participação direta do povo no ato legislativo. Qualquer juridicidade advinda de outra soberania que não aquela, da vontade geral, não seria soberana. O autor critica a “instituição” que surgiu para converter em direito o que os burgueses já possuíam como força por meio da instituição da propriedade privada (Rousseau, 1996). Neste sentido, as leis que se fundaram em contextos de desigualdade apenas serviriam para a manutenção da injustiça. Portanto, a superioridade funcionaria como relação de força e não constituiria o direito (Rousseau, 1991). Na defesa do “sujeito-cidadão”, Rousseau identifica o nascimento de um “eu comum”, a partir do conjunto dos sujeitos com o corpo

uma vontade racional, distingue-se dos costumes, dos hábitos e dos usos herdados. (Locke, 1973; Weber, 1996).

A submissão do indivíduo à supremacia da lei constrói-se por meio de uma solução importante, balizada em sua legitimidade pelo processo de representação política. Os pilares para o exercício cotidiano do sistema representativo, da democracia liberal-pluralista e dos direitos políticos foram construídos, em grande medida, a partir da lógica da racionalidade constitucional. A racionalidade atribuída ao Estado moderno redimensionou as funções da soberania, incorporando-a, em grande dimensão, ao sistema representativo e a uma concepção de democracia.

A partir do desenvolvimento dos Estados modernos e das democracias representativas, principalmente, a tradição liberal clássica se colocou em atitude defensiva construindo soluções diante do democratismo radical, proposto no século XVIII, em oposição às concepções de autogoverno (Wolin, 1993).¹⁵ O liberalismo converteu-se na tradição política predominante no mundo ocidental.

Por outro lado, a concepção de soberania embasada em princípios igualitaristas encontrou-se com as lutas sociais e políticas pela formalização e conquista universal de direitos.¹⁶ As teorias da democracia radical foram importantes para o advento da Revolução Francesa, em 1789 e, principalmente, para Comuna de Paris em 1871. Nas Américas, a influência das perspectivas de autogoverno ocorreram com a Revolução Cubana, em 1959. Os princípios de concepção da soberania de derivação popular também estiveram presentes nas lutas sociais dos séculos XIX e XX.¹⁷

político (Costa, 2010: p. 215). A assembleia direta corresponde ao momento soberano do processo de decisão e um espaço de destruição das vontades particulares em proveito comum.

¹⁵ Tais concepções teóricas, que postulam uma democracia mais radical, possuem claras dimensões conflitivas em contraste com os contornos modernos das democracias liberais. Neste sentido, foram temidas por suas possibilidades “tirânicas” – designadas como despotismo legislativo ou como tirania da maioria (Costa, 2010). Entretanto, frente às dimensões de organização política e oposição refletem críticas contundentes a uma conquista parcial e insuficiente dos Estados modernos. Ao mesmo tempo, a democracia radical, inspira demandas políticas por ampliação dos espaços de direitos e soberania.

¹⁶ Rousseau representou para o mundo moderno uma significativa referência para o universo político, uma vez que ofereceu, especialmente com o *Contrato Social*, fundamentos para a definição da democracia como autogoverno do povo. (Rousseau, 1996).

¹⁷ As influências teóricas, em ascensão à época, foram as teorias do marxismo, críticas ao pensamento liberal e ao ordenamento jurídico estruturado na defesa da propriedade privada. Obviamente é dizer que estas idéias influenciaram movimentos revolucionários por todo o mundo, entre eles a Revolução Russa em 1917 e a Revolução Cubana de 1959. Para Marx, era preciso fazer do povo o sujeito real da política e anular a transcendência da política como algo abstrato, admitindo o Estado como subordinado à sociedade (Marx,1977). Em seus comentários sobre a Comuna de Paris, por exemplo, reafirma a necessidade de

Ocorre que a influência da democracia direta e do autogoverno foi amplamente combatida pelas reflexões liberais. (Gargarella, 1996:p.35). Os modernos consideram liberdade o fato de participar do governo através de eleição, ou de reivindicações ao poder constituído. A melhor forma de governo é o representativo, “altamente vigiado”, já que um governo sem cobrança tende à tirania.

O liberalismo político voltou-se para a representação e caminhou em confronto com a soberania popular legislativa. É exatamente nesta dimensão conflituosa que se desenvolve a luta por direitos civis, sociais e políticos no Século XX.

As democracias contemporâneas são representativas em vista da justificativa da impossibilidade das democracias diretas, diante da extensão e da escala dos Estados modernos. (Miguel, 2005, p.26). A legitimidade foi construída por meio da descontinuidade eleitoral da ação representativa do mandato eletivo. Desta forma, a representação interveio na formação da ordem com uma espécie de movimento duplo: afirmando a nítida distância qualitativa do soberano representativo em relação aos representados e, ao mesmo tempo, fazendo depender a legitimidade do consenso dos interesses e dos votos.

Este encontro entre o liberalismo político e o sistema representativo não pode ser apreendido sem duas dimensões imanentes. A primeira, deriva da transferência simbólica da soberania para o Estado, sob uma inquestionável racionalidade jurídica em um ambiente de tecnicidade e separação entre o sujeito e a produção da lei (Costa, 2010). A segunda dimensão deste modelo de Estado liberal é a legitimação política atribuída com exclusividade ao sistema representativo, constricto e sintetizado ao momento da escolha eleitoral (Wolin, 1993; González, 2009).

Esta teia conceitual e a tensão promovida pela organização do ordenamento jurídico-representativo e os fundamentos da legitimidade e titularidade dos direitos foram discutidos neste capítulo. No próximo item foram apresentadas concepções hegemônicas, especialmente no pensamento liberal-pluralista, que culminaram com uma dada visão de soberania e representação, fundamental para o entendimento a respeito da

“reapropriação do poder estatal” pela força viva do povo: *“A Comuna é a reapropriação do poder estatal por parte da sociedade, da qual se torna força viva, ao invés de ser a força que domina e subjuga”* (Marx, 1997). As teorias marxistas, embora de influência relevante para diversos países como concepção do Estado constitucional, não predominaram nas organizações políticas dos Estados contemporâneos – e tampouco em países latino-americanos, com a exceção do Estado de Cuba.

concepção de democracia e de direitos políticos. Concepções estas, vistas como referenciais teóricos importantes também para países como México e Brasil.

1.2. Divisão de poderes e ordenamento jurídico constitucional

As Ciências Sociais refletiram amplamente acerca das fontes de legitimidade e soberania do Estado. A tradição liberal iniciada por Thomas Hobbes, seguida por Locke, Montesquieu e os federalistas Madison, Hamilton e Jay, entre outros, concebeu o poder político por dois aspectos principais. O primeiro pensou o poder político como uma derivação dos direitos naturais, entendidos como a necessidade de segurança da vida e dos bens dos indivíduos (Bobbio, 1997).¹⁸ O segundo aspecto, descrito por Max Weber e pelos teóricos norte-americanos do século XVIII, organizou o poder político por meio da tecnicidade e racionalidade do ordenamento constitucional, controlado pelo mecanismo de divisão tripartite e racional de poderes (Gómez, *apud* Araújo e Amadeo, 2009).

O poder político para os autores contratualistas, como Thomas Hobbes (1979), Locke (1973) e também Rousseau (1996), o ato específico através do qual se explicita a racionalidade do Estado é a lei. Esta é entendida como norma geral e abstrata, produzida por uma vontade racional. A doutrina jusnaturalista do Estado é uma teoria que postula o Estado racional. Na medida em que o concebe como, por excelência, um ente da razão único, no qual o homem realiza plenamente sua própria natureza de ser racional (Bobbio & Bovero, 1994).

A inspiração comum a todas essas tradições está nos direitos naturais que, enquanto naturais, eram anteriores à instituição do poder civil e, por isso, deveriam ser reconhecidos e protegidos por este poder. Este conjunto de direitos seria inerente ao ser humano e anterior à constituição da comunidade política ou da sociedade.

Segundo Thomas Hobbes (1979), em *O Leviatã*, a ordem e, portanto, a garantia dos direitos naturais, deve ser inventada e construída já que o dado anterior ao ordenamento soberano é a desordem social. Neste momento cai a ideia aristotélica da espontânea politicidade dos seres humanos, como as abelhas e as formigas, para ser

construído o momento de pertencimento, obediência e autoconservação dos direitos naturais (Gonzalez, 2009).

Para garantir a estabilidade política dos Estados modernos seria fundamental a garantia da legalidade dos procedimentos, entendida como um conceito jurídico em conformidade com um ordenamento vigente em constituições. A racionalidade estaria associada, entre outras dimensões, ao desenvolvimento de normas do tipo “legal”. Normas estas capazes de produzir um pensamento jurídico racional com um “sentido”, com um elo metodológico (Giddens, 1997).

A teoria weberiana concretizou a noção de que o Estado moderno deveria ser percebido como o processo de concentração dos meios gerenciais, militares e legais. (Bobbio, 1987).¹⁹ Para Max Weber (1980, 1999) o Estado, especialmente próximo do tipo ideal de dominação racional-legal, “monopólio do uso legítimo da força”, apresenta a soberania derivada das normas legais. Estas devem estabelecer a quem e em que medida deve-se obedecer.

A racionalidade, segundo Weber, foi a responsável pela desmistificação da sociedade.²⁰ Antes da ascensão da razão e do conhecimento, o que tínhamos era a supremacia da religião e de virtudes morais e éticas pré-estabelecidas. A racionalidade trouxe consigo a técnica e a ciência e isso perpassou para a política, a economia e a sociedade.²¹ O autor rejeitou completamente a concepção de que a esfera do ‘racional’ pudesse se estender à avaliação de padrões éticos conflitantes (Weber, 1996: p. 53).

O autor alemão, como teórico conservador e liberal, interfere definitivamente na compreensão hegemônica sobre as razões de legitimidade do Estado. Os dois princípios

¹⁹ Para Weber, a formação do Estado alemão novecentista deveria sobrepor-se ao seu tardio desenvolvimento industrial e à ausência de unidade política. A afinidade entre a produtividade capitalista e a lei racional derivaria do fator de “cálculo”, que era intrínseco a ambos. (Cohn, 1979) Acima dos argumentos sociais diversos, o que aconteceria entrelaçado com o processo de expropriação histórica

²⁰ Em *A Ética Protestante e Espírito do Capitalismo*, Weber (1996) preocupa-se com a expansão do Estado capitalista, sob determinado modo econômico de desenvolvimento histórico. Vê na necessidade de organização racional da economia a “importância incontestável” das estruturas também racionais do direito e da administração: “Isto porque o moderno capitalismo racional baseia-se, não só nos meios técnicos de produção, como num determinado sistema legal e numa administração orientada por regras formais” (Weber, 1996: p. 10).

²¹ Para Weber, a burocracia do Estado seria o instrumento pelo qual a garantia da ordem liberal e da democracia seria efetivada, evitando assim que determinados grupos ou facções se perpetuassem no poder político. Mas, ao mesmo tempo antevia a real necessidade de expansão do controle sobre o aparelho burocrático (Held, 1987). O desenvolvimento da democracia representativa tornou-se, a seu ver, o principal instrumento de controle sobre a máquina administrativa e sobre o “despotismo burocrático” (Giddens, 1998: p. 33).

da legitimidade são aqueles recordados por Gaetano Mosca (1975): os governantes recebem seu poder da vontade de Deus ou da vontade do povo ou tradição.

O conceito de legitimidade, de natureza essencialmente política, com o liberalismo passa a ser entendido a partir das relações de poder relativas à dominação não cotidianamente imposta (Weber, 1996). Nesta perspectiva, as relações juridicamente ordenadas seriam importantes para o desenvolvimento de uma autonomia regulamentada por normas. O argumento de legitimidade do Estado é “técnico e “racional” (Weber, 1999: p. 65).

Na linguagem política moderna, o termo legitimidade é um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, ou somente utilizá-la em situações específicas (Bobbio, 1986: p. 675). Em Weber, a racionalização do direito é um fenômeno derivado do “desenvolvimento das relações juridicamente ordenadas em direção à materialização de princípios éticos externos ao mercado e às relações contratuais nele prevaletentes” (Gonzalez,., 2009: p. 317). Assim, os sistemas racionalizados de organização social não criavam valores, mas funcionavam para o seu fortalecimento.

O segundo aspecto da tradição liberal foi responsável por organizar o poder político por meio do ordenamento constitucional. A formulação constitucional, ao final do século XVIII, acabou por definir-se como um arranjo de grande influência institucional para a organização política de dezenas de países no Ocidente.

A construção de um sistema representativo com instrumentos de controle da constitucionalidade das leis foi influenciada por teorias políticas que se disseminaram pelo mundo. Federalistas e anti-federalistas norte-americanos contribuíram para a construção teórica e prática dos instrumentos constitucionais do século XIX e XX..

A constituição norte-americana e a declaração da Carta de Direitos, em 1791, promoveram o princípio do ordenamento jurídico e da separação de poderes. Estes princípios foram integrados à concepção dos freios e contrapesos (“*checks and balances*”), impondo limites à atuação de cada poder do Estado. A defesa de tais ideias

esteve atrelada à criação de soluções constitucionais, em acordo com garantias à autonomia dos diferentes ramos do poder, especialmente dos direitos individuais.

Para Madison (“O Federalista n.10), proteger o direito de autodeterminação dos homens, isto é, proteger a sua liberdade, é o objetivo primordial dos governos, sua razão de ser. Deste modo, deve-se buscar constituir uma unidade federativa, com um governo centralizado por uma constituição, limitado e controlado por poderes no intuito de assegurar uma esfera própria para o livre desenvolvimento dos interesses e direitos individuais. (Limongi, 2005).

Ao final do Século XVIII, os Estados Unidos da América conceberam o sistema político e legitimaram, definitivamente, as funções estatais pela via do marco constitucional e defensor de direitos individuais. Todavia, nos Estados Unidos oitocentistas, o crescimento do poder constitucional ocorreu simultaneamente com a limitação ao crescimento do poder e influência da cidadania sobre as legislaturas locais. Portanto, nasceu como um grave temor ao fortalecimento das assembleias legislativas.

A construção tripartite, constitucional e complexa de poderes, derivou da suposta dificuldade que teriam as maiorias em tomar decisões razoáveis, cedendo a paixões e impulsos em lugar de guiar-se pela razão. Em especial, havia a intenção de impor limites àquele poder responsável por criar e reformular as leis.

Neste sentido, a legitimidade democrática da democracia e do ordenamento jurídico organizou-se a partir de um sistema de crenças na racionalidade das instituições (Herzfeld, 1993). Racionalidade esta que tornou-se cada vez mais distante das ideias de influência da cidadania sobre as legislaturas locais.

De acordo com Roberto Gargarella (1996), as assembleias legislativas no país norte-americano eram formadas por representantes organizados, com um significativo grau de ligação com associações civis.

En particular, a fines del siglo XVIII, y como práctica que permanecía desde la época colonial, era muy habitual que los habitantes de cada comuna se reunieran en las llamadas ‘town meetings’ o ‘asambleas comunales’ a debatir los problemas que más directamente les afectaban. (...) Más tarde, comités ad hoc integrados rotativamente por ‘ciudadanos comunes’ trataban de llevar a la práctica lo acordado en las asambleas. (...) El resultado final de estas actividades colectivas fue el siguiente: por un lado, comunas muy activas en el conocimiento y defensa de sus intereses, y por

outro, legislaturas permanentemente acossadas por críticas y demandas de sus representantes.(...) Según S. Patterson, a mediados de la década 1780-1790 había una total conexión entre la voluntad de las asambleas populares y los votos de las asambleas legislativas, lo cual constituían una temible novedad para la clase dirigente de entonces (Gargarella,1996: p 19-25).

Mais do que defender a causa de um novo governo constitucional, os federalistas advogaram limites aos princípios comunais de decisão por maioria, uma vez que representariam uma ameaça aos direitos das facções minoritárias. Também Hamilton compartilhava desta compreensão e procurou defender a limitação do poder das assembleias locais.

Viendo lo que ocurría a nivel estatal con las diversas legislaturas, el notable político Alexander Hamilton denunció la ‘usurpación’ del poder de la legislatura, y previno a sus pares ante la posibilidad de ver a los representantes populares contituidos en ‘dictadores perpetuos’. En sentido similar, aseguró estar siendo testigo del ‘despotismo de la legislatura’, lo cual le confirmaba que ‘no había tiranía mas opresiva’ que aquella emanada de ‘una mayoría victoriosa’. George Washington, por su parte, percibió ‘prejuicios’ en las mencionadas actitudes de la legislatura, así como ‘unos celos irracionales en intereses locales’ (Idem: p. 25).

Os argumentos dirigiram-se para o controle da “soberania comunal”, fortalecimento de uma representação limitada e a construção de um Estado constitucional.²² Desde a incorporação constitucional norte-americana à função judicial, o controle das comunas e o fortalecimento do ordenamento jurídico e dos direitos individuais seriam justificados.²³

²² Segundo John Ely (2010), a tarefa mais difícil foi e continua sendo a de criar uma ou mais maneiras de proteger as minorias da tirania da maioria sem incorrer numa contradição flagrante com o princípio do governo majoritário: “... no direito, como na lógica, qualquer coisa pode ser inferida de uma contradição” (Ely, 2010: p.12). A tarefa de definir quais valores deve ser colocada fora do alcance do controle majoritário, pertencente diretamente à constituição. Isso significa que, já a própria Constituição Norte-Americana “foi avaliada e ratificada pelo povo, esses valores vêm, em última instância, do povo” (Idem). Nessa hipótese, quem controla o povo não são os juízes, mas a constituição – o que significa que, na verdade o “povo controla a si mesmo” (Idem: p. 14).

²³ A teoria da repartição tripartite do poder consistia em contrapor, por meio do controle e divisão dos processos e funções estatais, a tendência humana de abusar do exercício de qualquer instrumento de poder. A forma de alcançar este último objetivo consistiu em prover a cada uma das áreas (Executivo, Legislativo e Judiciário) de instrumentos como o veto presidencial e o controle final sobre a constitucionalidade das leis, como forma de restringir os possíveis excessos. Para os federalistas norte-americanos os membros do Poder Judiciário formavam parte de um grupo seletivo e fiável, devido aos seus estudos, ao modo de seleção de seus membros, sua estabilidade e seu isolamento dos processos eleitorais. O argumento estruturou-se na noção de que nem todos os indivíduos são dotados de iguais capacidades e que somente alguns teriam virtudes necessárias para tomar decisões “justas” (Gargarella, 1996)..

De acordo com Herbert J. Storing, o sistema constitucional norte-americano somente se completou em 1791, após a adoção das dez primeiras emendas promovida pela “Carta de Direitos”. (Storing,2001:p.48). A Carta de Direitos federal e as antecedentes declarações de direitos estaduais representaram, mais do que qualquer outra coisa, a soma total da experiência e experimentação americanas com a liberdade civil, até a sua adoção. (idem, p.71).

As ideias norte-americanas constituíram-se em nova compreensão acerca da distribuição de poder e dos direitos individuais, diferente da divisão por grupos sociais, concebida por Montesquieu.²⁴A partir de então, “Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais” (“O Federalista”, n.51).

O legado para o século XX é a valorização material, racional, técnica que defendeu a inevitabilidade de um sistema jurídico, constitucional e de um sistema representativo. Os federalistas promoveram uma preocupação pragmática em fundar e fortalecer o poder constitucional, independente e jurisdicional. Assim, construíram as referências institucionais que orientaram definitivamente a força contramajoritária. Desde então, um ordenamento jurídico racional, com controle judicial da constitucionalidade das leis, não parece ser objeto de contestação importante dos Estados (Melo *apud* Werneck Vianna, 2002: p. 72). Influências teóricas significativamente importantes às concepções institucionais dos direitos, compartilhadas também por outros países do continente americano.

1.3. Democracia procedimental e legitimidade representativa

²⁴ As funções internas ao exercício do poder soberano representativo são descritas com importante influência e longevidade por Montesquieu (1962), em seu livro *O Espírito das Leis*. Publicado inicialmente em 1748, descreve o Estado moderno em razão de suas funções. Na teoria de separação dos poderes formulada por Montesquieu, havia uma forte presença da noção do governo misto. Tal interpretação concebe a separação de poderes sob o marco de uma distribuição por diferentes grupos sociais (realeza, nobreza e povo), forçando-os à colaboração e o aprimoramento da convivência civil (Limongi, 2005: p. 250).

A teoria liberal, embora também com divergências, construiu o pensamento constitucional a partir da defesa da visão de que o pluralismo de interesses seria capaz de organizar toda a dimensão política da sociedade. No século XIX e XX, a concepção democrática sedimenta-se por seu caráter procedimental e minimalista do sistema político representativo e constitucional (Held, 1987).

A novidade é a apresentação de outras realidades intermediárias como grupos, associações, partidos, coalizões, instituições que pudessem incidir na relação entre a soberania do poder e os indivíduos representados (Costa., 2010: p. 189). Estas realidades intermediárias representam uma importante dimensão relacional entre sociedade e Estado, em detrimento das iniciativas de autogoverno.

Segundo Claude Lefort (2008), os norte-americanos forjaram a imagem de uma sociedade plural, de crenças e opiniões divergentes e, para tanto, postularam o fortalecimento de instituições que tenderam a multiplicar os órgãos de poder. Nesta perspectiva, a pluralidade de grupos, somados aos pesos e contrapesos entre poderes, seriam capazes de realizar controles institucionais e sociais, e ainda, manter a sociedade com um grau significativo de atividade política. O elo entre liberalismo e democracia havia sido construído.

A influência norte-americana representou uma resposta direta à solução da democracia radical proposta pelo pensamento francês e vivenciada no sistema de comunas do país americano, visto e admirado por Alexis de Tocqueville. A teoria de Tocqueville refletiu-se na visão comum às democracias liberais modernas de que as sociedades caminhariam para uma organização defensora de uma atividade pública intensa, controlada pelos interesses dos indivíduos (Chevalier, 1998).

Para este trabalho é importante, precipuamente, compreender que há na teoria política liberal uma aparente linha de continuidade, um elo conceitual que faz-nos supor que as ideias de liberdade, presentes na base da construção do Estado, encontram-se conciliadas com os princípios e clamores por uma soberania influenciada por princípios igualitaristas. Entretanto, a conciliação entre liberdade e igualdade, mesmo na teoria política, não parece ter sido objeto de consenso.

Segundo Aron (1993), a concepção tocquevilliana inaugurou, na teoria política, a ideia de que o limite ao abuso de poder seria alcançado com a pluralidade de centros decisórios, de órgãos políticos e administrativos, equilibrando-se uns aos outros. As organizações legislativas das comunas norte-americanas inspiraram o pensamento de Alexis de Tocqueville, especialmente no livro “*A democracia na América*”. Neste livro, o autor preocupou-se com uma questão nova para o liberalismo que foi o envolvimento ativo dos cidadãos nos negócios públicos, defendendo interesses privados. Ideias que foram fundamentais para a construção conceitual da suposta conciliação entre direitos liberais e princípios de igualdade participativa.

O pensamento de Tocqueville (1977) teve como problema central a questão da compatibilização da igualdade e liberdade, argumento importante para a relação entre soberano e sujeito, entre representante e representado. A principal proposição do autor é que a liberdade não pode se fundamentar na desigualdade. Deve assentar-se na realidade democrática da “igualdade de condições”, salvaguardada por instituições cujo modelo lhe parecia existir na América do Norte (Aron, 1993: p.:210).

Para o autor, a partir dos vínculos comunitários entre indivíduos, estes se portariam como membros de uma sociedade civil pluralista e diversa nos seus interesses e preferências. A separação entre sujeitos e o soberano, em Tocqueville, reconstrói as bases da aparente conciliação com o ativismo social “organizado”, capaz de exercer limites às naturais tendências à usurpação do poder público (Vita, 1991).

Contudo, diferente do que idealizou o pensador francês, as comunas norte-americanas do Século XVIII foram amplamente cerceadas pelo encontro do ideal liberal e federativo. O temor de um despotismo legislativo, assim como o temor pela ampliação dos espaços de autogoverno mantiveram dentro dos limites as ingerências do poder, do direito e das funções do Estado (Gonzalez, 2009: p. 195).

Podemos perceber, nas principais citações e referências da teoria política, duas grandes construções conceituais para a legitimidade democrática. Na corrente da teoria da democracia procedimental, estão autores como Max Weber, Schumpeter, Burke e também Robert Dahl. Para estes autores, a democracia tem legitimidade assegurada por sua base representativa e eleitoral. Teóricos de outras matrizes conceituais associaram a legitimidade democrática do sistema à participação direta do cidadão (Miguel, 2009).

As teorias da democracia dividiram e adjetivaram em diversos termos o conceito e a percepção sobre os valores e as instituições democráticas (Miguel, 2009). Por mais que os termos tenham variações conceituais importantes, o reagrupamento de autores e correntes merece destaque para este estudo.

A teoria da democracia participativa, de matriz rousseaniana,²⁵ estruturou-se na crítica minimalista e estimulou a participação popular, participativa e deliberacionista às democracias contemporâneas. Influenciados por autores como Pateman (1970), Nikos Poulantzas (1978), C.B Macpherson (1978) , as teorias políticas postuladas por estes autores ampliaram a discussão sobre processos de estímulo e desenvolvimento de ambientes de maior debate e participação política.²⁶

Para a nossa discussão considera-se relevante a compreensão do argumento defendido pelo pensamento liberal e compartilhado, parcialmente, por outras correntes teóricas. Uma reflexão a ser destacada é que, mesmo os teóricos da democracia minimalista, muitas vezes criticados por sua dimensão restritiva do processo democrático, entendem a concepção de direitos políticos como um sistema de garantia do direito ao voto.

Cumprir destacar que a representação não desenvolve, para as democracias liberais e procedimentais, um papel subordinado ou meramente técnico-constitucional. A democracia equivale à soberania da regra da maioria institucionalizada por um sistema representativo e, mais importante, construído a partir de um “elo de mediação” procedimental e partidário, solução reafirmada e reiterada pelos Estados nacionais, e por suas constituições.

No extremo oposto da matriz ideológica liberal, os argumentos marxistas (e rousseauianos) sucumbiram diante das percepções dos direitos liberais e perderam

²⁵ O modelo da centralidade da participação propõe uma explicação para o envolvimento do indivíduo, à adesão, em atividades da vida política que considera relevantes, no sentido de algum distanciamento das atividades da vida privada. Haveria, portanto, um perfil participativo ligado a fatores de ordem social que tenderiam a um maior envolvimento com as ações de natureza participativa. Todavia, uma questão torna-se presente nesta discussão: a capacidade dos cidadãos agirem coletivamente (Olson, 1965).

²⁶ Teóricos da democracia participativa enfatizam a necessidade não somente de superação das desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios (Coelho e Nobre, 2004: p. 33).

força como defensores de outro ordenamento jurídico de diferentes bases de legitimidades e questionador da propriedade privada. No entanto, o que nos interessa frisar é que, com a exceção de Rousseau (que defendia o autogoverno e a democracia direta), mesmo o pensamento de Karl Marx, Engels e Lênin compartilhava de um valor fundamental para a construção de nossa democracia liberal moderna: a necessidade de partidos políticos.²⁷

A democracia procedimental funda-se na defesa do procedimento democrático, na lisura do processo de escolha de governantes e na garantia do respeito às decisões majoritárias. A legitimidade dá-se pelo assentimento individual, em um ambiente competitivo não somente de lideranças políticas, mas também de lideranças partidárias.

Muito embora a pluralidade política, como argumento teórico, seja amplamente defendida pelo pensamento liberal, é a pluralidade partidária quem melhor caracterizou a representação contemporânea. Os partidos políticos são tidos pela teoria política e, posteriormente, incorporados aos ordenamentos constitucionais, como o “elo mediador” legítimo da sociedade com os seus representantes.

A reflexão de Weber caminhou no sentido de rejeitar uma democracia direta e em fortalecer o sistema representativo e a existência de lideranças políticas. Para o autor, só se conceberia a democracia como um mecanismo de escolha individual dos líderes e de competição eleitoral pelo voto do cidadão: a democracia como um mercado. Seus argumentos são “práticos” e dizem respeito à grandiosidade dos Estados, o que, por si só, inviabilizaria o autogoverno. No Estado moderno, a liderança tinha que ser uma prerrogativa da minoria, característica inevitável dos novos tempos. Esse processo vai ser encontrado na definição do método democrático que tem início com Weber (Held, 1987).

²⁷ Para o marxismo, o partido político é importante, mesmo que possa vir a ser funcional e temporário. O partido bolchevique, por exemplo, ao longo do processo revolucionário, fez-se Estado e força ‘objetivamente’ representativa do proletariado (Marx & Engels, 1997). A visão crítica do marxismo comporta a idéia da representação, desde que seja para o partido-Estado (Costa, 2010: p. 183). Miliband (1985), autor marxista, defende que o partido é parte de um processo histórico mais amplo de transformação social, cujo ápice se alcança com o poder político. Field (1959) entende os partidos políticos como organizações voluntárias de pessoas com a finalidade de conquistar governos e parlamentos por meios constitucionais. O único conceito convergente é aquele relativo ao comprometimento com a aquisição, divisão e manutenção do poder.

A democracia procedimental de herança weberiana, pela incorporação da noção de liderança, adaptou o que se entende por democracia aos preceitos “racionais” de organização e de participação. A própria necessidade de extensão dos direitos democráticos exigia a ampliação do acúmulo de provisões legais abstratas que, necessariamente, teriam de realizar os procedimentos democráticos.

Segue que a concepção de representação democrática sedimentou-se por seu caráter funcional do sistema político representativo (Held, 1987). A identificação da democracia com a competição eleitoral entre líderes políticos, disputando o direito de governar, está associada a uma lógica de funcionamento sem nenhum fim específico. O povo ficaria restrito à escolha dos seus representantes retirados de um grupo elitista de políticos profissionais (Weber, 1987). Não há relação dialética entre dois termos opostos, mas sim, a visão de que o elo de mediação é um corpo intermediário. E, uma vez admitida a “inaplicabilidade” da democracia direta, uma segunda questão importante surgiria como “solução” aos problemas “práticos” da escala democrática: a compreensão a respeito da intermediação ou do “elo mediador” dos partidos políticos.²⁸

Por esta perspectiva, o papel do cidadão comum é fortemente diminuído e descrito, muitas vezes, como um processo de consulta pública, restrita e regular. As dimensões mais restritas do conceito de democracia estiveram associadas à eleição de uma minoria para governar a todos. Nesta direção, os mecanismos de garantia ao voto passaram a ser gradativamente incorporados aos ordenamentos constitucionais de muitos países ocidentais. Os mecanismos constitucionais focaram na ampliação do sufrágio e mecanismos para a sua garantia. (Porto, 2000; Hofmeister, 2004).

Os partidos políticos foram responsabilizados para disputar os votos em um "mercado" político competitivo e teriam também de racionalizar suas estratégias para lograrem êxito em seus intentos. As discussões liberais hegemônicas nos textos

²⁸ Para a compreensão a respeito do significado de “elo mediador”, vamos adotar a discussão presente no livro, escrito em 1979, pelo sociólogo brasileiro Gabriel Cohn, “Crítica e Resignação”. “Em Hegel, a mediação refere-se à determinação da negação recíproca em dois termos opostos, no seu movimento constitutivo de uma unidade na qual esses próprios termos deixam de ser isolados, abstratos, indeterminados para se apresentarem como determinados no interior dessa unidade nova, que desencadeia já, em outro nível, o movimento mediador. Isso, que é central em qualquer reflexão do tipo dialético, é totalmente estranho a Weber. Nele temos, contudo, a noção de ‘elo mediador’, no sentido não-dialético de ‘intermediário’ (convém insistir, nesse ponto, em que a mediação dialética não é um terceiro termo, mas o próprio movimento que perpassa os termos opostos e os determina na sua unidade)” (Cohn, 1979: p.117).

constitucionais do Ocidente foram amplamente influenciadas pela interpretação de de Weber (1980) e Schumpeter (1983), autores que tinham uma concepção restrita da vida política. Para ambos, não havia espaço abrangente à participação política e a coletividade era uma constante ameaça a estabilidade e unidade do Estado.

A concepção de democracia de Schumpeter (1983) define-se como um procedimento cujo objetivo é a construção de mecanismos formais de legitimidade através da participação eleitoral. A visão da incompetência dos cidadãos médios para assuntos públicos e a necessidade de criação de partidos políticos, no lugar da democracia direta, são pontos que perpassaram para a análise de Schumpeter.

A democracia schumpeteriana é uma teoria descritiva que pretende apresentar-se a partir da dimensão da viabilidade democrática no mundo contemporâneo, descrevendo a escolha de líderes partidários como um caminho natural em face das dimensões de escala dos Estados modernos (Schumpeter, 1993).

Como ressalta Pateman (1970),²⁹ a compreensão da teoria de Schumpeter é fundamental porque é a base a partir da qual foram elaboradas as teorias mais recentes. Para a autora, os formuladores da teoria da democracia contemporânea (como Schumpeter e Dahl) acreditavam que o sistema representativo dependia, em grande parte, da forma como eram concebidos os arranjos entre as instituições formais e informais.

No livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, escrito por Schumpeter, em 1942, o autor desenvolve uma concepção de democracia concebida de forma reduzida a um método democrático. Neste sentido, a democracia schumpeteriana seria um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas nas quais indivíduos adquirem poder por meio da competição pelo voto. A democracia liberal passa a ser vista como um mecanismo de legitimação pela via eleitoral.

²⁹ Carole Pateman (1970) defendia que a maior limitação da democracia procedimental é não perceber como modelos participativos podem ser incorporados ao modelo competitivo e procedimental. As reflexões da autora resgatam conceitos e autores considerados clássicos, dentre eles o idealizador da democracia radical, o contratualista Rousseau. O autor é visto, especialmente, por sua importância atribuída à participação política nos assuntos públicos. Pateman resgata em Rousseau, dentre outras dimensões, as funções mais elementares da participação que dizem respeito à função educativa, ao sentimento de pertencimento à comunidade e à legitimação das decisões públicas. O seu objetivo é contestar a hipótese dos teóricos contemporâneos de que a participação geraria instabilidade (Pateman, 1970).

Por democracia, Schumpeter queria se referir a um método político, ou seja, uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas), investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como consequências de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular (Held, 1987: p. 151).

A democracia, como método real e aplicável, deveria excetuar a tirania da maioria e restringir a participação política dos cidadãos apenas ao aspecto de escolha de seus líderes, mediados por partidos políticos. O autor entende a atividade política a partir de uma profissionalização em que o cidadão tem como única atitude legitimar ou rejeitar as suas lideranças partidárias. (Schumpeter, 1983).

A democracia dos antigos era irrealista para Schumpeter. Os políticos estariam inseridos em partidos que têm como principal objetivo chegar ao poder ou manter-se nele. Ao obter êxito na disputa, o político vitorioso assumiria o poder onde permaneceria até as próximas eleições. O debate político fica restrito à elite política eleita.

Nesta perspectiva, a democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam (*op.cit.*, 1983). Este povo, por outro lado, é considerado como pouco racional quando se trata de assuntos públicos, cuja vontade seria facilmente manipulada pela incorporação e naturalização de técnicas publicitárias na disputa política.

As decisões políticas teriam, segundo Schumpeter, que ficar no âmbito do parlamento. A política, no entanto, não seria atividade para indivíduos que não aqueles profissionais advindos de aparelhos burocratizados, como os partidos políticos. Segue que a teoria democrática de Schumpeter é conhecida por seu caráter minimalista, pois, na sua argumentação, a democracia "pode suportar, na melhor das hipóteses, apenas um envolvimento político mínimo: aquele tipo de envolvimento que poderia ser considerado suficiente para legitimar o direito das elites políticas em condições de competir para governar" (Held, *op. cit.*: p. 153).

Os partidos políticos, para Schumpeter, seriam os agentes mediadores, ou “elos de mediação” como adotamos, diante da incapacidade dos indivíduos de tomar decisões políticas. Tais organizações seguiriam as regras eleitorais e articulariam suas estratégias

para alcançar os melhores resultados nas eleições. Assim, representariam, de forma organizada e burocratizada, os anseios dos grupos de cidadãos.

Especialmente os teóricos da democracia, como Robert Dahl e Joseph Schumpeter, não se detiveram apenas aos princípios da soberania dos direitos dos indivíduos, tampouco no princípio da separação de poderes. A partir da década de 50, do século XX, Robert Dahl adiciona uma maior complexidade teórica à democracia procedimental schumpeteriana. Em parceria com Charles Lindblom, o autor de *Política, Economia e Bem Estar Social* (1971), dirigiu sua reflexão a partir da ideia de “direitos e condições” para o exercício da democracia.

Para Robert Dahl (1971, 1997, 2001), as instituições políticas necessárias, para o que denominou como *poliarquia*, são muitas. Inicialmente, defendeu a necessidade de que as democracias representativas fossem conduzidas por funcionários eleitos - em eleições livres, justas e frequentes -, e a quem o poder deveria ser investido, constitucionalmente. Estas eleições deveriam garantir a competitividade entre os partidos políticos, entes máximos do sistema representativo.

Os cidadãos possuiriam, portanto, direitos individuais, como aquele de formar associações ou organizações relativamente independentes, além da criação de partidos políticos e grupos de interesses.³⁰ Entretanto, o mais interessante para o trabalho em questão é a defesa de uma “cidadania inclusiva”, descrita nestes termos pelo autor. O conceito dahliano de cidadania inclusiva representou a garantia institucional de que nenhum adulto com residência permanente no país, sujeito a suas leis, poderia lhes ter negados os direitos disponíveis para os outros (Dahl, 2001). Estabeleceu, portanto, o fortalecimento de um sistema de direitos políticos focado na concepção de “*one man, one vote*”.

Dahl também chama a atenção para a necessidade de obtenção de vários direitos “prévios”, até mesmo necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas.

³⁰ Algumas condições tornam-se tão importantes quanto a própria existência de um sistema representativo eleito sob um regime de idoneidade competitiva - entre elas está a liberdade de expressão e a garantia de fontes de informação diversificadas. A estas condições são ainda incluídas a autonomia para as associações e a liberdade para a manifestação política, também, descritas como fundamentais para as democracias poliárquicas (Dahl, 1997).

Somente no século XX é que, tanto na teoria como na prática, a democracia veio a exigir que os direitos de envolver-se plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas exceções – se é que devesse haver alguma – a toda a população adulta com residência permanente em um país (Dahl, 2001: p. 104).

Entre os direitos, estão o direito a votar em eleições livres e justas e de se candidatar aos postos eletivos. Entendidos mais estritamente como direitos políticos, o direito de votar e de ser votado, a partir das discussões de Robert Dahl, não podem vir dissociados do direito à livre expressão, de formar e participar de organizações políticas, de ter acesso a fontes de informação independentes. Assim como ter direitos a outras liberdades e oportunidades necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala (Idem: p. 100).

Em *Sobre a Democracia* (2001), Dahl volta a discutir as condições essenciais e as condições favoráveis à democracia. Entre as condições favoráveis estão o fraco pluralismo subcultural e uma sociedade e uma economia de mercado “modernas”. As instituições políticas democráticas, segundo o autor, teriam mais condições de desenvolverem em países culturalmente mais homogêneos, sendo pouco representativas as “subculturas” diferentes e conflitantes (Idem: p. 166). O autor salienta a necessidade de que os membros da sociedade, líderes e não líderes, tenham “uma cultura política democrática, colocando-se, muitas vezes, como pré-condições para que as normas constitucionais tenham eficácia” (Ibidem, 1971: p. 285). Todavia, o que é visto como característica deste conceito é, também, o grau considerável de pluralismo social, entendido a partir de uma diversidade de organizações sociais com grande medida de autonomia, umas em relação às outras (Idem, p. 300). As diversas organizações limitar-se-iam entre si e limitariam as ações do governo.

Persiste, entretanto, uma dimensão pouco trabalhada nos escritos de Dahl, que talvez reflita os próprios limites para a explicação minimalista ou procedimental da democracia. Estas são as “condições favoráveis” para o desenvolvimento deste tipo-ideal democrático do liberalismo, capazes de garantir o amplo exercício dos direitos civis e políticos, inclusive em países culturalmente diversos e desiguais social e economicamente (Dahl, 2001: p. 290).

Ocorre que sociedades mais igualitárias ou em que as desigualdades são dispersas seriam mais favoráveis à poliarquia, ao passo que aquelas em que as

desigualdades são cumulativas propenderão às formas hegemônicas. De acordo como autor, “Um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico” (*Idem*: p. 92).

Isso não significa que condições favoráveis à poliarquia não possam existir também em países com clivagens culturais fortes. Apenas nestes países são mais infreqüentes (*Ibidem*, 1993: p. 306). Para isso, no entanto, seriam necessárias algumas condições fundamentais: a não exclusão de minorias “indefinidamente” da oportunidade de participar do governo, além disso, deveriam vir associados entendimentos “que proporcionem um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas” (*Ibidem*, 1997: p. 121).

Para o cumprimento destas características, o autor ressalta ser necessário um acordo básico entre os cidadãos politicamente ativos, que envolvessem, ao mesmo tempo, procedimentos e políticas que incorporassem as minorias ao processo democrático (Dahl, 1971: p. 293). Ocorre que a coexistência de diversas visões e interesses implica uma convivência, em níveis diversos, com formas de organizações administrativas, variações nos desenhos institucionais e enormes diferenças no que diz respeito aos “modelos de democracia” adotados (Liphart, 2008; Prezworski, 1994).

Se, por um lado, Dahl viu com olhos críticos as clivagens culturais, por outro, defendeu a visão de uma sociedade pluralista, harmônica, organizada em grupos de interesses e partidos políticos. Dahl, neste sentido, seguiu as proposições de Tocqueville.

Em resumo, Dahl traduziu os resultados da política entre ações de grupos organizados, capazes de proporcionar a escolha eleitoral e partidária, em um ambiente político de liberdade competitiva e de pouca desigualdade. A sociedade ideal dahliana possui características capazes de difundir o poder, a influência, a autoridade e o controle entre uma variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações, deixando de existir um centro único (*Ibidem*, 1993: p. 301). Desde que, entretanto, estas mesmas sociedades não possuam clivagens culturais intensas e graves desigualdades econômicas, o que representaria se não um impeditivo, uma visível e conseqüente dificuldade de realização da democracia, seus direitos e condições.

Para a nossa discussão, considera-se relevante à compreensão do argumento defendido pelo pensamento liberal e compartilhado, parcialmente, por outras correntes teóricas. O debate teórico acerca da escolha eleitoral e dos direitos é salutar. Sobretudo, porque a consciência dos direitos políticos passa a ser vista como implícita no sistema e nas democracias liberais e constitucionais. Importante lembrar que, para além da declaração constitucional em defesa dos direitos políticos, é crucial atentar-se para a cooptação de cada conceito dentro do universo semântico da classificação jurídica.

Recentemente, a teoria social e política tem propiciado o surgimento de discussões em torno de temáticas como o multiculturalismo, direitos culturais ou políticas afirmativas. (Neves, 2005). Persiste, porém, uma limitação teórica, especialmente, quanto às discussões à respeito da relação entre direito e democracia. Esta lacuna está na fragilidade identificada aos aspectos que dimensionaram e ainda dimensionam questões sociais e econômicas, como diferenças étnicas e socioeconômicas significativas, especialmente no âmbito dos direitos políticos.

O ideal do Estado de Direito é que haja a observância universal às regras que definem o sistema político e que regulam o seu funcionamento. (Maravall & Przeworski: 2003:p.63) A questão é que as regras carregam em si uma camada de “transparência”. Há, nas próprias regras, distribuição de poder, especialmente, por meio das atribuições institucionais. (idem:p.91).

Como apontado por Przeworski e Maravall, o Estado de Direito é uma abstração ideológica e o cumprimento das regras se torna problemático quando essas normas vão de encontro com a realidade presente na sociedade (2003: p.91). Ainda que a igualdade da lei se verifique em igualdade formal, na prática não há um acesso igualitário ao Estado de Direito, ou às suas “condições”. Na prática, “tem mais direitos aqueles que possuem mais poder e recurso para exigir sua implementação”.(Vieira, 2008:p.36).

As constituições e seus regramentos fixam as relações formais entre as normas constitutivas do sistema, dando forma e validade a seus conteúdos substanciais (Goyard-Fabre, 2002). A questão enreda-se na titularidade dos direitos e em sua organização e respeito formal. E, neste sentido, as estruturas jurídicas tornam-se instituidoras, organizadoras e funcionais para os fundamentos da política, de sua ordem e também de seu movimento.

Os ordenamentos jurídicos dão contornos às manifestações da vontade majoritária. E formalizam aqueles que são os conteúdos mínimos que devem ser respeitados pelos órgãos representativos dessa vontade (Reck, 2008). O processo de formação do Estado-liberal representativo exigiu respostas às necessidades institucionais de um regime democrático restrito e seletivo, constituindo-se na forma de regras e controles.

O Estado contemporâneo é percebido como instrumento de direito, representado pela jurisdição do poder e respeito formal aos direitos fundamentais. As garantias aos direitos fundamentais surgem em muitas constituições derivadas dos princípios presentes na “Declaração Universal dos Direitos do Homem” (Cittadino *apud* Vianna, 2002). O ideal do Estado de Direito é que haja a observância universal às regras que definem o sistema político e que regulam o seu funcionamento. (Maravall & Przeworski: 2003:p.63)

A questão é que as regras carregam em si uma camada de “transparência”. Há, nas próprias regras, distribuição de poder, especialmente, por meio das atribuições institucionais. (Maravall & Przeworski, *op.cit.*,:p.91). Para Vieira, a desproporcionalidade na distribuição do poder também promove a distribuição desproporcional de recursos políticos. Para o autor, “as leis também serão moldadas segundo as diferentes camadas de privilégios da sociedade”. (Vieira, 2008: p.35).

Os ordenamentos jurídicos orientaram comportamentos e decisões dos Estados impondo uma disciplina às diversas representações e manifestações de toda a existência política (Vianna, 2002). Contudo, o indivíduo que sustentou o edifício teórico-prático do liberalismo e do sistema representativo exigiu ser igual em sua liberdade política e livre em relação à interferência da autoridade no exercício dos direitos.

Neste sentido, a representação política interferiu diretamente na compreensão e legitimação da ordem política. Esta se posicionou, no centro da cultura político-jurídica, representando a passagem da multiplicidade desordenada de indivíduos à unidade de um ordenamento no qual todos se consideram membros (Costa, 2010: p. 156). Este direito, advindo da representação, foi concebido como regra social e jurídica complexa.

Desta forma, estão ligadas as margens de validação legal, de um lado, e a capacidade institucional de responder a um sistema representativo e, também, de direitos do outro. Neste debate, o conflito, no que tange ao processo de produção de arranjos normativos tornou-se cada vez mais alvo de reflexão e, também, de desafios para as próprias instituições administrativas, eleitorais, legislativas e judiciárias.

Isto porque, a desproporcionalidade na distribuição do poder também promove a distribuição desproporcional de recursos políticos, mesmo em democracias constitucionais. E tende, como afirmou Robert Dahl, a dificultar a implementação de condições ao exercício das liberdades e oportunidades democráticas, fundamentais para o processo eleitoral. Identificar as leis e a distribuição de poder e de direitos políticos em países com amplas desigualdades e clivagens culturais como México e Brasil, foram objetivos dos capítulos seguintes da pesquisa.

1.4- Considerações finais

Independente das diferenças entre as matrizes da teoria política, o legado para o século XX é a valorização material, racional, técnica que defendeu a inevitabilidade do sistema jurídico e do sistema representativo. Na direção política do fortalecimento da soberania estatal, a partir do Século XX o Estado passou a abrigar a validade espacial e territorial do ordenamento jurídico e, para cada indivíduo, a validade pessoal do direito. Isto porque, o território foi e é o limite de validade espacial do Estado e, portanto, de seu ordenamento jurídico, no sentido de que as normas jurídicas emanadas do poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras (Kelsen, 2000). Por outro lado, o povo é o limite de validade pessoal do direito do Estado, no sentido de que as próprias normas jurídicas valem apenas, salvo casos excepcionais, para determinados sujeitos que, deste modo, passam a constituir os cidadãos do Estado. (Jellinek, 1970).

O elo entre liberalismo e democracia havia sido construído. Ocorre que dimensões conflitantes da política, como diversidades étnicas e socio-econômicas, são vistas como limitadores democráticos para a teoria política. Como seriam interpretados os direitos políticos em democracias latino-americanas com graves assimetrias sociais e econômicas?

A racionalidade jurídica, o ambiente de divisão de poderes e de representação política demonstrou limites quanto à possibilidade de conciliação entre direitos liberais e os princípios de igualdade participativa, especialmente se pensados para ordenamentos jurídicos de países com graves assimetrias sociais e econômicas. A dificuldade da teoria liberal persiste na crença de que a solução partidária foi capaz de corresponder aos anseios de organização e mediação “racional” entre sociedade e Estado.

O sistema de incorporação de direitos e a qualidade do processo democrático possui mediações. A primeira relação é legislativa e jurídica, derivada da regulamentação do ordenamento jurídico-constitucional. A outra mediação é com a sociedade política, necessariamente organizada por princípios partidários na exigência da formalização e organização das elites.

Compartilhado pela teoria política e as soluções do racionalismo jurídico, o partido político foi identificado como o elo de mediação definitivo entre a sociedade e o Estado. Persistem porém, as grandes e representativas diferenças de inspiração teórica e política, que sem dúvida, estão no campo dos direitos, das fontes de soberania e da legitimidade democrática. Especialmente percebidas nas condições legais definidas para o exercício da democracia e dos direitos, bem como na consequente distribuição de recursos políticos e oportunidades de disputa eleitoral.

Capítulo 2 – Direitos políticos e democracia no México

2.1 – Introdução

As principais restrições estatais aos direitos políticos, nos séculos XIX e XX, relacionaram-se com a exclusão participativa e representativa de cidadãos.³¹ A exclusão política e eleitoral sedimentou-se com base em dadas concepções institucionais de liberdade. As construções conceituais e históricas de liberdade política culminaram com a regulamentação e acesso formal aos direitos. E a organização político-estatal hegemônica no Ocidente compreendeu os direitos pela ótica liberal.

O liberalismo político defendeu a natureza dos direitos como essencialmente garantidores da vida e da propriedade. Esta visão esteve presente nos debates novecentistas, acerca dos direitos de voto, na Europa Ocidental e nos EUA. As reflexões dos estudiosos do período voltaram-se, em grande medida, para os impactos do direito de voto na propriedade privada, especialmente por conta do temor quanto à possibilidade de mudança no quadro de elites políticas.³²

Ao longo do Século XX, os regimes ocidentais foram pressionados por lutas sociais e políticas pela ampliação de direitos. O fim da II Guerra Mundial e a

³¹ A liberal e representativa Inglaterra, por exemplo, ainda em meados do século XIX, convivia com o sistema de ausência de partidos nacionais, prevalência de oligarquias regionais no poder, currais de votos, corrupção e fraudes eleitorais diversas. Embora leis eleitorais estivessem regulamentadas, não existia acordo sobre questões fundamentais de natureza liberal-democrática, como, por exemplo, quem deveria votar e ser votado, ou como deveria ser supervisionada a contagem de votos. ³¹E ainda que o sistema vigente fosse o majoritário, não havia nem mesmo concordância com a forma de tradução de votos em cadeiras parlamentares. “*É esse mesmo sistema partidário e eleitoral, então chamado de podre (rotten), e que continuou a ser assim denominado pelos historiadores britânicos subseqüentes, que sofrerá sucessivas e profundas reformas, entre 1832 e 1885, visando à moralização dos costumes políticos e, em especial, à redução ou abolição de algumas das principais barreiras à participação política: reduzem-se os requisitos de renda e idade, para homens, já que as mulheres só vêm a adquirir o direito de voto em 1928. (...) O Great act of reform of 1832, e depois o de 1867, provocaram os modestíssimos resultados de tornar o eleitorado equivalente a 2,7% da população britânica, no primeiro grande ato, e a 6,4% no segundo, terminariam por transformar aquela despudorada e podre oligarquia em razoavelmente civilizada poliarquia* (Santos, 1991: p. 10).”

³² As resistências dos teóricos políticos liberais e a oposição de marxistas refletiram uma tendência à absorção lenta das demandas sociais por direitos políticos. “*Madison, Macaulay, Ricardo e Marx concordavam todos em que as pessoas com pouca ou nenhuma propriedade usariam seus direitos políticos para expropriar as com mais propriedade, com o que minariam o capitalismo. O filósofo escocês James Mackintosh predisse em 1818 que, se as “classes laboriosas” ganhassem o direito de voto, “uma animosidade permanente” entre opinião e propriedade deverá ser a conseqüência*” (Prezowski, 1993: s/n).

“Declaração Universal dos Direitos do Homem” promoveu a concepção política defensora de liberdades políticas e direitos universais. Afirmou-se, com isto, o conceito de cidadania, entendido a partir da integração dos direitos civis, sociais e políticos. A consequência desta nova perspectiva política foi o incentivo à participação via eleições por meio da representação política de ampla base eleitoral (Porto, 2002). Lentamente, as lutas sociais pelo sufrágio universal foram incorporadas aos Estados liberais constitucionais do Ocidente.

O sufrágio universal distinguiu a moderna democracia, liberal-representativa, de todas as formas anteriores de democracia. As legislações que regulamentaram o sufrágio fortaleceram a democracia procedimental e normativa, como um sistema de escala, o que correspondeu a grandes exigências por novas instituições nos Estados nacionais (Dahl, 2008).

Na prática, a ampliação do sufrágio exigiu regras estáveis e legitimadas politicamente. A exigência por regras estáveis correspondeu à atribuição de institucionalidade ao ambiente e aos procedimentos relativos à escolha eleitoral. O resultado foi a construção de normatividades que influenciaram a ampliação dos direitos de voto - numérica e qualitativamente - com a incorporação das mulheres, negros e indígenas, em um ambiente de formalização incremental de direitos civis, sociais e também políticos.

A ampliação da titularidade dos direitos políticos relacionou-se diretamente com a formação e o amadurecimento político-institucional das Nações. Por todo o mundo, o fortalecimento da legitimidade democrática dependeu dos processos de infraestrutura administrativa, jurídico-político e ideológica (crenças, representações coletivas, imagens que associaram o Estado à Nação, à soberania e aos direitos) (Weber *apud* Dreifuss, 1993). Em países latino-americanos, não foi diferente, embora a cidadania tenha sido interpretada de forma “regulada”, como veremos adiante.

México e Brasil trilharam um percurso longo até que a criação e aplicação de normas tornassem um fator decisivo na organização dos regimes democráticos³³. Por

³³ O controle de constitucionalidade foi definido por Poletti (1997) como um conjunto de procedimentos que verifica a compatibilidade das leis e atos normativos com a Constituição. Tem por objetivo retirar a eficácia de leis e atos normativos contrários a Constituição, conferir eficácia plena às normas constitucionais e proteger os valores, princípios e direitos presentes no texto constitucional. De acordo

este ponto de vista, regras e procedimentos deveriam ser capazes de expressar a aceitação pactuada da arena eleitoral como *locus* de legitimidade e organização da pluralidade de interesses, das identidades e das concepções intersubjetivas entre a sociedade e a política (Moises, 1995: p.03).

As respectivas constituições, de ambos os países, passaram por diversos desenhos institucionais, mas, advocaram-se como característica constitutiva à declaração formal de Estado de Direito (Santillán, 2002; Cittadino, 2002). E, como diria Marshall (1967), o cidadão pleno é aquele titular integral de direitos: tanto políticos, quanto sociais e civis.³⁴

O “*Rule of Law*” significou a incorporação constitucional dos direitos de cidadania para indivíduos e coletividades.³⁵ Neste sentido, em ambos os países, as faculdades de legalidade e de constitucionalidade das matérias eleitorais e a declaração formal aos direitos políticos foram criadas e regulamentadas.

Mas as instituições eleitorais brasileiras e mexicanas passaram por inúmeras modificações e ciclos históricos. Em grande medida, as normas gerais expressaram a pactuação e, também, conflitos entre poderes e/ou grupos políticos. Neste estudo,

com Kelsen, no caso de interpretação das leis, a questão que se coloca é: como se chegar à aplicação da norma geral a um caso concreto, uma decisão judicial ou um ato administrativo (Kelsen in Bahia: 2003: p.11).

³⁴ Este conjunto de direitos é entendido como o acesso às suas dimensões civis, sociais e políticas. Segundo o autor, os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, a partir de partidos políticos e de um parlamento livre e representativo. Os direitos políticos conferem legitimidade à organização política da sociedade. Todavia, não podem existir sem a garantia dos direitos civis, aqueles fundamentais à vida, à propriedade e à igualdade perante a lei. Finalmente, os direitos sociais incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria (Carvalho, 2001: p. 11).

³⁵ O próprio conceito de cidadania representou o surgimento e celebração do indivíduo enquanto unidade política solitária, em oposição à matriz assembleística grega, por exemplo. Tal perspectiva surgiu no contexto das revoluções inglesas do século XVII, na Revolução Francesa e no *Bill of Rights*, alguns anos antes (Souki, 2006). A clássica definição de cidadania de T.H. Marshall, já foi, em si, a própria incorporação da tensão por reconhecimento constitucional dos direitos expandidos e pela legitimação do sistema representativo. Por cidadania, segundo T. H. Marshall (1967), entende-se um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, no qual todos são iguais com respeito aos direitos e obrigações. A definição de cidadania mais próxima de nossas discussões limita-se a interpretação do conceito ao “exercício da cidadania” (Marshall, 1967).

seguimos o entendimento do pesquisador português J.J. Gomes Canotilho, compreendendo o princípio democrático-normativo como um princípio complexo.³⁶

Os ordenamentos jurídicos estão circunscritos aos períodos históricos e são constituídos por um emaranhado de interpretações acerca dos direitos políticos. É importante compreender que uma regra estabilizada em sua criação e interpretação legal pode ser logo modificada, a depender de fatores políticos, sociais, institucionais, jurídicos, partidários, etc.

A construção da normatividade eleitoral dependeu de “ciclos institucionais” capazes de sedimentar a maturidade social, política e jurídica necessárias aos procedimentos democráticos – se compreendidos a partir de direitos e liberdades políticas expandidas. Entendemos liberdades e direitos como transitivos porque as liberdades políticas também precisam estar amparadas por direitos (Canotilho, 2003).

Como ocorreu em outros países, para México e Brasil, as principais questões entre Estado e sociedade também foram construídas a partir da mediação do voto, do sufrágio universal e do direito de organização. O direito ao voto, promovido nos ordenamentos jurídicos, não pode ser identificado, contudo, com a irrestrita liberdade ao seu exercício.

A pesquisa procurou descrever as transformações institucionais pelas quais passaram os países em direção à regulamentação e exercício dos direitos políticos, inclusive, no que diz respeito às limitações, processos e respostas institucionais.³⁷ As

³⁶ “Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam, aos cidadãos, efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico, na divergência de opiniões, e produzir *inputs* políticos democráticos” (Canotilho, 2003. p.395-396).

³⁷ O conceito de instituições, estabelecido por Douglas North (1990), refere-se às regras e cerceamentos formais e informais que se relacionam a um determinado conjunto de ações de um grupo de indivíduos. As instituições são vistas como mecanismos de restrição de escolhas e servem aos interesses de quem tem o poder de negociar e criar novas regras. Neste sentido, as instituições possuem a capacidade de regulamentação de papéis e normas (Lopes Jr., 1995). As normas e instituições funcionam como legitimadoras do relacionamento entre as diversas esferas do sistema político, limitando o comportamento dos atores e criando mecanismos de implementação de decisões (idem: p.44). Cabe apontar que, neste trabalho, adota-se o conceito sartoriano de institucionalização (Sartori, 1994). Para o autor, uma organização é tida como institucionalizada quando sua existência for reconhecida através de regras formais e informais e houver especialização no que tange a suas tarefas cotidianas, bem como, quando

restrições formais aos direitos foram estruturadas por um imbricado interpretativo nos ordenamentos e constituições. Conferem aos Estados nacionais, especialmente em dados momentos históricos, obstáculos à conciliação entre liberdade de participação política e igualdade de condições participativas.

O que se pretende destacar, nesta pesquisa, é a ausência de uma linha contínua e regular conceituando a liberdade política e os direitos.³⁸ As leis e as interpretações, sobre o direito de votar e ser votado, bem como as condições para este exercício, implicam em procedimentos administrativos e em princípios constitucionais complexos e, por vezes, contraditórios.

Defendemos, neste estudo, que houve um percurso transcorrido pelos Estados nacionais para a construção simbólica, política e institucional em direção à incorporação dos procedimentos, condições e liberdades políticas. Contudo, houve conflitos, principalmente, quanto ao entendimento acerca do que seriam os direitos relativos ao voto e à organização política-eleitoral. Absorvida ou não pelas instituições, o resultado é que o estudo dos direitos políticos depende do entendimento relativo à sua titularidade, mas também da tensão social por ampliação de liberdades.³⁹

Em ambos os países, foram observadas as modificações legais e institucionais pertinentes à regulamentação do sufrágio, e às garantias ao seu exercício, à competitividade entre os partidos políticos e aos mecanismos de seleção de candidaturas. É a expressão normativa destes conflitos e as respostas institucionais que foram observadas por esta pesquisa. As questões mais relevantes para este trabalho são aquelas pertinentes às mudanças normativas, limites e garantias aos direitos políticos.

certas atitudes somente puderem ser tomadas por essa instância decisória secularizada através de padrões de comportamento. (Idem: p.45).

³⁸ Kenneth A. Bollen, ao buscar distinguir direitos político e liberdades políticas, expôs a impropriedade de definições estritas para o caso. As liberdades foram identificadas com a possibilidade de eleger representantes legisladores, muito embora toda a forma de participação popular nos negócios públicos também pudesse ser vista como manifestação da liberdade política. (Ver em: Conceição, 2010: p.31). *“Minhas definições são as que seguem: direitos políticos existem na medida em que o governo nacional é responsável perante a população geral e cada indivíduo está legitimado a participar diretamente no governo ou através de representantes, liberdades políticas existem na medida em que o povo de um país tem a liberdade de expressar qualquer opinião política em qualquer meio de comunicação e a liberdade de formar ou participar em qualquer grupo político”* (Conceição, 2010: p.43).

³⁹ “O direito político evolui – e deve evoluir - de acordo com os problemas criados pela movimentação histórica e pelo progresso das sociedades” (Goyard-Fabre, 2002: p. 03).

Neste capítulo, serão descritas as características político-eleitorais do sistema presidencialista mexicano. O objetivo foi apresentar o processo histórico de construção e adaptação normativa do sistema representativo e do ordenamento jurídico eleitoral no México. Apesar da aparente conciliação entre liberdades e igualdades políticas preconizadas pela Revolução Mexicana, as normas reguladoras dos direitos políticos estiveram especialmente tensionadas por lutas sociais e políticas pela expansão, mas também pelo controle da cidadania.

No capítulo 03 serão apresentadas as instituições e normas brasileiras. Os itens seguintes têm por objetivo descrever o processo de construção de regras de funcionamento de instituições e procedimentos eleitorais no México, bem como as suas limitações e respostas institucionais.

2.2.- Revolução institucionalizada e direitos políticos

A história política da institucionalização da democracia procedimental no México é recente. Desde o começo do século XX, a autoridade eleitoral foi um órgão totalmente subordinado ao regime implantado pelo partido hegemônico no Estado. Neste sentido, os processos eleitorais desenvolviam-se com absoluta parcialidade (Tagle, 2008).

A prevalência do presidencialismo autoritário, junto aos poderes Legislativo e Judiciário, condicionou, por décadas, as normas jurídicas editadas em princípios de isonomia. Princípios garantidos, mas com “discrecionabilidade na aplicação da lei” (Baez, 2008: p. 330).

O sistema representativo no país caracterizou-se por um partido hegemônico no poder por mais de 70 anos. Entre as décadas de 1940 e 1970, as reformas foram realizadas para a centralização e maior controle dos direitos de cidadania. Neste período, ocorreu o regime político hegemônico pós-revolucionário denominado de “presidencialismo exacerbado” (Baez, op.cit).

Aliados a este sistema de poder estiveram organizações, sindicatos e movimentos políticos que faziam parte de um arranjo de natureza corporativa. As reformas do Estado mexicano, até a década de 1970, tiveram insuficientes efeitos,

inclusive para garantir questões de equidade e transparência dos direitos de votar e ser votado (Casanova, 1990).

Por esta razão, é significativo lembrar que a Revolução Mexicana promoveu um quadro político peculiar em relação aos demais países das Américas, localizados geograficamente ao sul (idem). No item seguinte, procuramos apresentar as bases políticas e eleitorais para o entendimento dos mecanismos que constituíram o sistema de partido hegemônico, autodenominado de “revolução institucionalizada”.

A Constituição de 1917, promulgada em 05 de fevereiro, teve como referência básica o movimento revolucionário iniciado em 1910. A Revolução Mexicana de 1910 propiciou transformações políticas importantes ao alijar do poder os grupos que governaram o país por mais de trinta anos durante o regime ditatorial de Porfirio Díaz (1876 e 1910).

No primeiro momento, o governo provisório concentrou esforços em destituir o poder dos grupos do antigo regime. Vencidos os levantantes militares que mantiveram o país em luta armada durante sete anos, as lideranças políticas passaram a defender mudanças na Constituição de 1857 e foram chamadas de “constitucionalistas”.⁴⁰

As lideranças revolucionárias defenderam a restauração de um Estado de Direito, contudo, não sem divergências significativas quanto ao rumo do processo pós-revolucionário (Aparecida, 1987). De acordo com a pesquisadora Geralda Dias de Aparecida, dentro do próprio movimento constitucionalista mexicano, surgiu uma ala considerada radical, fortalecida pelo apoio massivo dos camponeses – comandados, ao sul, por Emiliano Zapata e, ao norte, por Pancho Villa. Este grupo político passou a defender reformas sociais, incorporando em seu discurso as bandeiras de luta dos setores populares.

⁴⁰ “Estos dos grandes principios (división de poderes e imperio de la ley) fueron consagrados em documentos fundamentales de los nuevos Estados modernos que nacían, de tal forma que, como se anotó ya, constitución era sinónimo de institucionalización de la técnica de la division de poderes y respeto a los derechos fundamentales del individuo mediante el imperio de la ley. Posteriormente, el movimiento constitucionalista se consolida com el triunfo de la idea de la supremacía de la constitución, es decir, por una parte, la propia constitución establece los mecanismos de creación de normas y, por la outra, la total invalidez de leyes o actos estatales al margen o contrarios a ésta” (Báez, 2009: p.09)

O governo provisório, dominado pela ala mais conservadora do movimento constitucionalista, pretendia apenas reformar a Constituição de 1857 e foi com esse objetivo que convocou o Congresso Constituinte. Para garantir a direção política do mesmo, o ato convocatório determinou que só poderiam ser eleitos como deputados aqueles que apoiassem os constitucionalistas do governo provisório. Excluía-se, não só os políticos do antigo regime, mas também, agora na oposição, os adeptos de Zapata e Villa (1987: p.20).

Embora distanciadas do poder estatal, no que se refere às demandas revolucionárias, parte das reformas sociais foi incorporada ao texto constitucional. A Constituição de 1917 assegurou, formalmente, direitos relativos à educação pública, alguns direitos trabalhistas e a regularização das terras comunais ou “*ejidos*”. (Herzog, 1968). A constituição incorporou direitos sociais, além da reorganização formal do Estado.

Na esfera política, os constituintes adotaram as idéias liberais estabelecendo genérica e formalmente, a igualdade dos homens perante a lei, a soberania do povo e a divisão dos poderes em uma república federativa. Apesar de garantir o funcionamento dos três poderes tradicionais, o Executivo concentrou especial força no sistema político mexicano. Os constituintes, ao regulamentarem a respeito de direitos agrários, trabalhistas e educacionais, tentaram garantir juridicamente a pacificação com os setores sociais e o controle velado dos direitos políticos.

As décadas posteriores à Revolução de 1910 e à promulgação da Constituição de 1917 corresponderam ao momento em que o Estado mexicano construiu nova legitimidade política. Esta legitimidade esteve ancorada na figura central do Presidente da República, responsável pela distribuição e controle dos direitos de cidadania. A garantia formal de direitos sociais implicou na concentração de todos os direitos de cidadania em dois poderes, um presidencial e outro derivado do sistema de partido hegemônico.

Passados os anos do poder mais militarizado, a condução à Presidência de Plutarco Elías Calles (1924-1928) foi percebida como o período inicial da transposição de um sistema de caudilhos para a “revolução institucionalizada” (Horasitas, 1990; Del Campo, 1990). E foi a ‘institucionalização’, promovida pelo processo revolucionário,

que implicou no alijamento de sua ala radical de defesa de direitos de cidadania, justamente, o prenúncio do ciclo de “presidencialismo exacerbado”, anunciado como uma longa fase na história política do Estado mexicano.

Nesta fase, o poder central foi gradualmente aumentando as suas possibilidades de decisão e controle frente à liderança dos caudilhos locais.⁴¹ Para isso, criaram as bases de um Estado centralizado no Presidente da República como árbitro de todos os conflitos. Esta fórmula permitiu desenvolver um sistema político peculiar com o estabelecimento de instituições que incorporaram setores divergentes.

O presidencialismo mexicano configurou-se como força política, inclusive simbólica, da Revolução de 1910 (Baez, op.cit. 2008). A imagem do “Chefe Supremo da Revolução” fez parte da legitimidade autoritária e das raízes de um presidencialismo peculiar, caracterizado por um sistema de partido hegemônico.

O centralismo presidencial foi importante e fortaleceu os artigos estabelecidos na Constituição de 1917.

La Constitución de 1917 facultó al Presidente de la República para ser el operador principal en materia agraria y en las relaciones obrero-patronales, justamente en los planos en los que la sociedad mexicana era, en esse momento, más sensible. Para sostentar las condiciones que fortalecen al presidente, a partir de entonces, esta persona es electa de manera directa, no puede ser removida por los otros poderes y tiene plena libertad para cambiar a su gabinete (Díaz, 2006: p.52).

A Constituição de 1917 assegurou, ao Presidente da República, faculdades para apresentar iniciativas de lei e emitir decretos, convertendo-se, com o passar do tempo, na principal força legislativa. Outra atribuição presidencial, outorgada pela Carta Magna, foi o direito de nomear e remover autoridades judiciais (Díaz, 2006: p.21). Além das iniciativas de lei, do controle judiciário e legislativo, como medida de ampla centralização política, o sistema mexicano caracterizou-se pelo poder de intervenção presidencial nos estados ou províncias da federação.

⁴¹ Nos anos de 1930, o poder pessoal dos caudilhos principiou seu ciclo de declive como tendência preponderante no exercício e organização do poder. A última importante intervenção “institucionalizadora” ocorreu nos estados de Tabasco e San Luis Potosí, de acordo com o pesquisador Ricardo Horositas. Nestes estados, foram limitadas as influências dos caudilhos locais, Garrido Canabal e Saturnino Cedillo, respectivamente (Horositas, 1990: p.200).

Ao lado do centralismo executivo, contradições importantes estiveram no interior do grupo governante. Ao chegar à Presidência, Cárdenas (1934-1940) enfrentou a situação criada pela sua coexistência com o “Chefe Supremo da Revolução”, Sr. Calles.⁴²

O afastamento de Calles, e dos últimos caudilhos, representou um momento importante na história política do México. A partir de então, vê-se no país a construção de um sistema de associação entre dirigentes de organizações de massa e governo, todos ao redor da figura presidencial (Del Campo, 1990: p.307).

O cardenismo, entendido por sua grande capacidade de negociação, fortaleceu o “Estado da Revolução mexicana”. A figura do general Cárdenas ficaria convertida no “mito do compromisso popular” (Idem.; p. 262). Este mito sustentou-se por conta da manutenção cardenista de alguns dos princípios revolucionários, como garantias genéricas aos direitos trabalhistas e acesso às terras comunais.

O sistema presidencialista mexicano construiu o mecanismo completo de organização do Estado.

As reformas jurídicas que ocorrem na época de Cárdenas outorgam ao Estado os instrumentos necessários para que desempenhe um papel determinante na regulamentação da propriedade e da economia. Ao estabelecer a regularização do artigo 27 com os decretos de expropriação e nacionalização de bens, Cárdenas dá ao Estado os instrumentos jurídicos para tornar efetivas as reivindicações sociais particularmente agrárias e o programa de controle dos recursos naturais pela nação (Del Campo, 1990: p.277).

A orientação política esteve ancorada em princípios de liberalidade econômica, por um lado, e em garantias limitadas e insuficientes às demandas por reforma social, principalmente as reformas agrária, trabalhista e educacional, por outro. A realização do projeto hegemônico implicou em recuperar para o Estado suas bases e enquadrá-las ao partido.

A conversão da revolução dos caudilhos não significou o fortalecimento dos direitos de cidadania frente às formas de clientelismo e autoritarismo estatal (Horasitas,

⁴² “Durante o chamado “Maximato” (1929-1934), período compreendido entre a saída de Calles da presidência e ascensão de Cárdenas, houve três governos, dois deles interinos, e um terceiro resultante de uma eleição. Paralelamente (...), o general Calles converteu-se no “Chefe Máximo dos Revolucionários”, cobrindo, com sua função no exercício do poder, uma fase de transição entre o caudilho político-militar e o partido de massas” (Horasitas, 1990: p.201).

1990: p.200). Ao lado do Presidente Cárdenas, o processo de fortalecimento do Estado ocorreu mediante a convergência entre o partido político e a ampliação de suas bases sociais.

A construção da legitimidade política do sistema pós-revolucionário foi garantida, em grande medida, por um sistema político corporativista, com direitos políticos limitados pelo controle estatal. O controle hegemônico presidencial e partidário pôde ocorrer, especialmente, por meio da restrição aos direitos políticos e às liberdades e condições para a democracia representativa.

No que diz respeito à competitividade entre partidos, a configuração do sistema partidário mexicano foi estruturada com base no partido hegemônico e no controle legal da oposição (Tagle, 2006b). A função primordial do partido hegemônico no sistema político do país organizou-se como um “aparelho político nacional”, contrastando-se abertamente com os partidos locais de chefes regionais.

A Confederação Operária Central Mexicana (CROM) e o Partido Nacional Revolucionário (PNR) foram os primeiros elementos através dos quais se realizou a “institucionalização do processo revolucionário” (Horasitas, 1990: p.196). Além da eliminação do caudilhismo, obrigando Calles a sair do país, e do consequente fortalecimento do Presidente da República, a contribuição do governo de Lázaro Cárdenas foi a fundação do Partido da Revolução Mexicana (PRM), em 30 de março de 1938 (Del Campo, 1990: p.257).⁴³ Por um lado, a CROM, como central corporativa, buscou-se manter como base social “única” e “nacional” do Estado. O partido logo converteria-se no organismo formal e unitário da revolução.

A Lei Federal do Trabalho, de 1931, já havia centralizado as legislações trabalhistas e unificando as regulamentações dos estados. Os sindicatos e corporações ficaram obrigados ao registro junto à Secretaria de Indústria, Comércio e Trabalho, declarando, inclusive, o número de seus filiados. Ambos, central e partido, fizeram parte dos instrumentos através dos quais se realizou parte importante da hegemonia política do Século XX (Horasitas, 1990: p.197).

⁴³ Em 1939, surgiu o Partido da Ação Nacional (PAN), criado por empresários. Cinco anos mais tarde, em janeiro de 1946, foi dissolvido o Partido da Revolução Mexicana, de orientação cardenista, e fundado o Partido Revolucionário Institucional (PRI) (Woldenberg et al, 2010).

Segundo Del Campo, no que diz respeito às organizações corporativas, as possibilidades de negociação da central sindical mexicana (CTM) diminuíram frente aos estatutos e a lei eleitoral de 1946. Neste ano, como resultado da reforma eleitoral, foi criado o Partido Revolucionário Institucional (PRI). O intuito da reforma foi estabelecer partidos políticos “nacionais” e “permanentes”, em um dado sistema eleitoral de controle e administração centralizada.

A criação unificada do partido correspondeu a uma das linhas centrais da política operária que foi a filiação automática dos membros das centrais trabalhistas ao PRI. Além disso, a reforma incluía o impedimento da criação de organizações sindicais independentes do Estado, uma vez que dependiam das concessões do governo federal.

Para diversos autores, além do sistema de partido hegemônico, outro mecanismo eficiente de aumento do poder do presidencialismo foi o fim da reeleição, estabelecido em 1933 (Salazar, *op.cit.*,1999; Baez, *op.cit.*; 2008;). Frente ao poder do Presidente, os legisladores e os governadores haviam se constituído como uma burocracia política e a não reeleição permitiu romper a permanência nos postos políticos de membros dos poderes locais, ampliando assim as opções da negociação dos candidatos.

O resultado foi o fim da reeleição, tanto para presidente, quanto para governadores. O mandato dos deputados foi ampliado de dois para três anos e, para os senadores, de quatro para seis, com possibilidades de reeleição, mas não no período imediatamente posterior (Horasitas, *op.cit.*,1990. p.206).

A década de 1940 foi caracterizada por reformas políticas restritivas, regulamentação da Lei Federal do Trabalho e implantação do seguro social. A presidência, por um lado, restringia o exercício dos direitos políticos, como a garantia de greve, estabelecendo sanções e juntas formais de conciliação, e, por outro, ofertava garantias de aposentadoria para os trabalhadores sindicalizados (Diáz, *op.cit.*: p.80).

Embora as reformas sociais implementadas pelo Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) tenham sido legitimadoras da revolução institucionalizada, fortaleceram os grupos e correntes políticas do período, mas foram logo reconvertidas e limitadas no exercício dos direitos sociais. As ações de fortalecimento da figura do Presidente da República dos Estados Unidos Mexicanos favoreceram, inclusive, a reorientação das

políticas cardenistas de forte apelo popular. O enfraquecimento de algumas políticas, como o parcelamento dos *ejidos* e a limitação ao direito de greve, caracterizaram o período de Ávila Camacho na Presidência (1940-1946).

Em 1940, Camacho modificou o Código Agrário, característico da política de negociação cardenista, permitindo o parcelamento dos *ejidos*. Além disso, os conflitos pertinentes aos direitos às terras comunais passaram das autoridades dos logradouros locais para a deliberação do Presidente da República. À época, a campanha do partido oposicionista, o Partido da Ação Nacional (PAN), foi para acabar com as terras comunais no país (Diáz, op.cit., 2006: p.68). Tais medidas aumentaram a dependência dos *ejidos* em relação ao Executivo (Del Campo, 1990:p. 283).

Outro aspecto importante das restrições aos direitos de cidadania, neste caso exclusivamente político, diz respeito às garantias e condições ao exercício do direito de ser votado. Vale destacar a importância que sistemas hegemônicos atribuem ao controle não somente do ato de votar, como também quanto às candidaturas. O sistema político de “presidencialismo exacerbado” gerou uma camada social encarregada de administrar os instrumentos de controle. As medidas realizadas implicaram em sanções e violência dentro das unidades produtivas e políticas, onde se configuram os grupos, ou classes, como o partido, a fábrica e o *ejido*. (Del Campo, op.cit: p.254).

A partir de 1946, as faculdades eleitorais foram centralizadas no governo federal. O partido hegemônico (PRI) estruturou o mecanismo de controle das candidaturas por parte dos respectivos diretórios centrais, uma vez que foram criadas duas secretarias de ação política para evitar a indisciplina entre os representantes do partido no Congresso.

Havia um processo completo de controle da escolha de candidatos, desde a eleição, diplomação dos eleitos e exercício do mandato (Woldemberg et al, 2010).

As reformas do PRI em 1950 suprimiram as eleições diretas internas de candidatos (...). A intervenção dos dirigentes dos setores outorgaram maior peso na designação dos candidatos através do mecanismo de assembleias facilmente manipuláveis e mediante a criação de um conselho-cúpula. Ainda que a principal oposição ao estabelecimento de mecanismo de designação direta de candidatos no interior do Partido proviesse dos setores que o integravam, não há dúvida de que o Executivo se beneficiou do fortalecimento dos mecanismos verticais, porque era mais fácil influir no nível das direções que no das bases (Del Campo, 1990: p. 292).

O aprofundamento dos conflitos sociais, tanto no campo, como nas cidades levou a uma afirmação dos traços autoritários e repressivos do sistema político. Miguel Alemán (1946-1952) foi o Presidente que mais pressão exerceu nos mandatos de governadores. No período de seu sexênio, onze governadores foram induzidos a renunciar de seus cargos. Entre aqueles que apresentaram resistência, o Congresso Nacional declarou extintos os poderes em seus estados (op.cit: p.292).

Assim como para o resto do mundo, a década de 1960, no México, foi um período de muita conturbação – especialmente diante da forte repressão aos movimentos sociais. Neste período, as ações autoritárias foram intensificadas com reflexos no aparecimento de grupos paramilitares, na multiplicação de grupos de ultradireita e em hostilidades contra a imprensa independente (DelCampo, op.cit: p.304). O incontestado marco do caráter indiscriminado da repressão manifestou-se, particularmente, no massacre de Tlatelolco, com o movimento de estudantes, de 1968, e do movimento médico, de 1965 (Baez; 2008).

Neste contexto, durante os governos de Díaz Ordaz (1964-1970) e de Luis Echeverría (1970-1976), ocorreram pressões sociais de sinal contrário ao sistema político hegemônico. O mandato do Presidente Luis Echeverría, de um lado, sinalizou uma posição favorável às reformas eleitorais, de outro, manteve o mecanismo de repressão política hegemônica.

Se, até a década de 1960, havia total controle dos direitos de cidadania, as resistências políticas obrigaram a redefinição de algumas das características centrais do sistema político.

Indicadores da perda de apoio do partido oficial, apesar das tentativas de fortalecê-lo durante o governo de Echeverría, foram, tanto a denominada insurgência municipal, quanto os resultados dos processos eleitorais. A insurgência municipal foi o nome dado a mobilizações populares que se manifestaram em ações diretas, frequentemente na tomada de palácios municipais para impugnar os candidatos à prefeitura municipal. Estas manifestações se apresentaram durante todo o período e foram particularmente importantes em oito Estados: Hidalgo, México, Michoacán, Morelos Nayarit, Puebla, Tlaxcala e Veracruz (Del Campo, 1990: p.315).

Estas mudanças eleitorais prometidas por Echeverría foram adiadas e várias tentativas de controle social ocorreram. Mesmo havendo conflitos e fortes expressões sociais de descontentamento com o regime político, a subordinação da burocracia

sindical à política presidencial manifestou-se claramente durante o governo de Díaz Ordaz (1964-1970).

Os órgãos operários oficiais mais importantes, entre eles o Congresso do Trabalho, a CTM e a CROM, apoiaram a política presidencial de repressão ao movimento estudantil. Um sinal da importância política que o Congresso do Trabalho adquiriu é dado pelo fato de que foi esta organização que lançou a pré-candidatura de Luis Echeverría à Presidência (Del Campo, op.cit: p.306).

As alterações em matéria eleitoral caminharam no sentido da permissão à existência limitada de lideranças políticas opositoras. Todavia, houve significativo controle de todo o processo e regulamentação política.

A reforma de 1963 procurou diminuir o abstencionismo eleitoral, entendido como um sintoma inquietante para o presidencialismo mexicano de partido hegemônico. Neste ano, houve uma reforma política que permitiu uma pequena e cuidadosa ampliação da presença oposicionista no Congresso da União, especialmente na Câmara de Deputados. O intuito foi de assegurar a presença controlada da oposição no *Congreso de la Unión*. Com isto, o Presidente da República estabeleceu a figura dos “deputados de partidos”.

Esta medida foi tomada para aqueles deputados, derrotados em seu distrito, que obtivessem por seu partido minoritário, uma porcentagem de votos de 2,5% ou mais. O máximo de deputados de partido que uma agremiação poderia obter foi estabelecido em número de 20 cadeiras, e a partir de 1970, de 25 vagas no Parlamento. “*Como resultado da reforma, entre 1964 e 1973, os partidos de oposição registrados obtiveram 18,7% das cadeiras*” (Rodríguez, 2004: p.280).⁴⁴

A ausência de eleitores nas urnas e o incremento da votação urbana, favorável ao PAN, indicou, pela primeira vez desde a Revolução de 1910, uma exposta fratura na legitimidade do regime político pós-revolucionário

⁴⁴ “*El PRI siempre obtuvo votaciones abrumadoras, en especial en los comicios presidenciales en los que registraba porcentajes cercanos al 90%. No obstante, hacia 1970 comenzó a disminuir significativamente cuando alcanzó solamente 83% de las preferencias, pero en 1976 la situación se agravó porque el candidato priista no tuvo ningún contrincante y aun así apenas obtuvo 87,8% de los votos, lo que significó un aumento escasos cinco puntos de los resultados de seis años atrás. El voto contrario fue creciendo en tanto el promedio de abstencionismo se mantuvo alrededor del 35% del padrón electoral. Fue claro que el principal problema para el régimen no estaba en una opción partidaria que realmente le disputara el poder sino en la ausencia de competidores, es decir, que el partido dominante estuviera solo en los comicios. Fue por ello que comenzaría un largo proceso de modificaciones electorales que estaban dirigidas a estimular tanto la participación ciudadana como la de otros partidos y a aumentar la representación de los existentes*” (Rodríguez, 2004: p.280).

Embora os mecanismos eleitorais estivessem controlados pelo governo e pelo partido oficial, e no caso das zonas rurais o voto fosse ‘cativo’, as tendências do voto urbano foram um indicador do consenso obtido pelo regime. Neste sentido, os resultados foram negativos para o governo de Echeverría nas eleições de 1973: no Distrito Federal (Cidade do México), o PRI mal conseguir 51,7% dos votos e a oposição do PAN avançou em seis cidades importantes: Guadalajara, Puebla, Ciudad Juárez, Cuernavaca e Toluca. (Woldemberg et al, 2010: p.453).

O lento e gradual desgaste da legitimidade da revolução institucionalizada promoveu a procura pela construção de novas bases de legitimidade democrática (Baez, op.cit). A condução negociada dos conflitos políticos, especialmente de natureza corporativa e ligada ao partido hegemônico, estimularam a realização de numerosas reformas eleitorais parciais nas esferas estadual e federal (Baez, 2007; Barragán, op.cit. 1999; Bernal Pulido, 2009). O resultado foi uma transição extremamente prolongada (1988 a 2000) e de natureza puramente eleitoral (Cansino, 2000).

A transição democrática do México foi percebida por analistas como o produto da insustentabilidade de um sistema político de partido hegemônico (Olvera, 1999).

El camino que está siguiendo México parece no encajar con otros modelos de transición democrática que se han desarrollado en distintas partes del mundo. (...) José Woldemberg cifra la transición política mexicana en dos aspectos: el tránsito de un régimen de partido único a un sistema multipartidista y de elecciones sin competencia a elecciones competidas. Para Manuel Barquín, en cambio, la transición democrática no terminará sino hasta que se negocie en los recientos parlamentarios y se releguen los acuerdos cupulares. Jesús Silva-Herzog Márquez, por su parte, da por terminada la transición democrática en tanto que el poder autoritario ha perdido el control total del proceso político (Barragán, 1999: p. 12).

Donald Share e Scott Mainwaring (1986) tipificaram os regimes políticos de transição democrática a partir de três diferenças básicas: como modelos de transição negociada, os colapsos de seus regimes ou por “afastamento voluntário” das elites. No caso mexicano, as mudanças legais refletiram no caráter gradual, paulatino e incremental das reformas – que, de um lado, declaravam-se capazes de absorver demandas de movimentos oposicionistas, permitindo sua participação e contestação ao processo eleitoral e, do outro, rearticulavam posicionamentos tradicionais no poder.

O itinerário de transição mexicana passou por três etapas significativas em seu processo de consolidação. A primeira etapa consistiu em um período de abertura consentida e outorgada “do alto”, resultando na Reforma Eleitoral de 1977, apresentada no próximo item.

2.3 – Transição mexicana e reformas eleitorais

No México e em países como o Brasil, como veremos adiante, a transição política foi percebida como parte da tentativa de construção de uma nova legitimidade, por meio da “desmontagem” do regime autoritário (Przeworski, 1994).⁴⁵ A transição caracterizou-se como o período em que a legitimidade autoritária começou a perder força e os custos de permanência hegemônica no poder aumentaram.⁴⁶

No caso do México, a partir dos anos de 1970, a literatura nos aponta para um sistema político que promoveu muito lentamente o processo de democratização (Salazar, 1999; Woldenberg et al, 2011).⁴⁷ O enfraquecimento do apoio ao regime de partido hegemônico ampliou a concepção de que seria necessária uma solução de nova legitimidade para o regime político.

Na prática, o sistema de hegemonia partidária e exacerbada força presidencial tinha força porque obstruía a criação de novos agrupamentos políticos. A exclusividade de registro dos partidos políticos e a legalidade conferida à sua documentação ficavam ao encargo da *Secretaría de Gobernación*, com isso, a presença de agremiações no cenário político era praticamente testemunhal (Vianello in Zovatto & Henríquez, 2008: p.34).

A formalização de procedimentos administrativos e de competitividade partidária originou-se com as reformas políticas e eleitorais iniciadas em 1977. A reconciliação com os setores médios, particularmente com os intelectuais e os estudantes universitários, foi uma das principais preocupações do governo.

Proposta pelo Presidente López Portillo (1976-1982) e Reyes Heróles (Secretário de Governo), a reforma de 1977 incluiu no texto constitucional as

⁴⁵ “A desmontagem dos regimes autoritários pode resultar apenas de entendimentos entre reformistas e moderados. É uma saída possível caso (a) se alcance um acordo entre reformistas e moderados para estabelecer instituições nas quais as forças sociais que representam venham a ter uma significativa presença política no sistema democrático; b) os reformistas obtenham o consentimento dos linhas-duras ou os neutralizem; e os moderados controlem os radicais “. (Przeworski, 1994: p.11). A passagem da ordem autoritária para a ordem democrática, nas décadas de 1970 e 1980, foi denominada de transição nos estudos dos processos de mudança ou de finalização dos regimes autoritários hegemônicos. (Lima Jr, 1993: p.25).

⁴⁶ Donald Share e Scott Mainwaring (1986) tipificaram os regimes políticos de transição democrática a partir de três diferenças básicas: como modelos de transição negociada, os colapsos de seus regimes ou por “afastamento voluntário” das elites. Parte considerável das reflexões neste campo concebe o regime democrático como um acordo entre os atores políticos na disputa pacífica pelo poder (Przeworski:1994; Woldenberg et al, 2011).

⁴⁷ Os argumentos que procuram explicar dimensões políticas do processo transaccional são variados, incluindo fatores como a crise econômica, a perda de legitimidade política do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e a construção de uma ordem política mais complexa (Oropeza & Baez Silva, 2010).

agregações políticas, definindo regras para a sua formalização (Woldenberg, 2010: p.29). Os partidos passaram a entidades de direito público, muito embora os registros fossem provisórios e sujeitos a obtenção de uma porcentagem mínima de votação nas eleições imediatas.

Mesmo com limitações, esta medida resultou na reintegração de partidos políticos, antes marginalizados, como o Partido Comunista Mexicano, fundado em 1919.⁴⁸ Por suas características amplas e diversificadas, a reforma representou o início da transição política mexicana em que, pela primeira vez, permitiu-se o registro de partidos políticos no sistema eleitoral.

No que diz respeito ao direito de associação e de competição partidária, a reforma introduziu mudanças em duas direções. Em primeiro lugar, concedeu a possibilidade formal de novas agregações, permitindo a influência determinante dos partidos políticos opositores em diminuir o papel central do presidencialismo mexicano. Em um segundo momento, medidas de controle, como a indicação de candidatos por parte do PRI, características do sistema hegemônico, foram perdendo força até deixarem de existir.

As ações de constitucionalização dos partidos políticos e o registro temporário das agregações associaram-se à execução do sistema eleitoral misto no México. A partir de então, uma porcentagem de 25% das cadeiras da Câmara dos Deputados passou a ser distribuída por eleição proporcional.

Este novo sistema, realizado em 1977, substituiu os “deputados de partidos”. A reforma modificou a composição da Câmara com a incorporação de outros 100 deputados, escolhidos pelo sistema de circunscrições “plurinominais” (Baez, *op.cit.*: p.278).⁴⁹ O resultado foi que, gradualmente, o Estado mexicano permitiria a formação de agregações opositores de dimensão nacional.

Para o pesquisador Carlos Baez, a reforma de 1977 organizou-se por três vertentes principais, uma vez que possibilitou o registro de partidos políticos de

⁴⁸ Outras agregações com registro condicionado foram o Partido Democrata Mexicano e o Partido Socialista dos Trabalhadores. Em 1982, foram registrados temporariamente o Partido Revolucionário dos Trabalhadores e o Socialdemocrata. Três anos depois, foi autorizado o Partido Mexicano dos Trabalhadores (Tagle, 2006: p.29).

⁴⁹ A Câmara dos Deputados contaria com 300 deputados de maioria e 100 eleitos pelo sistema proporcional. Estas ações somaram-se à introdução de deputados de minoria, em legislaturas estaduais, garantido para cidades com mais de 300 mil habitantes.

oposição, criou a figura dos “protopartidos” e introduziu o sistema de representação proporcional, inclusive nas unidades federativas.

La reforma política de 1977 es transcendental por diferentes razones; la primera: porque abre, por primera vez, la posibilidad real de que, por sí mismos, todos los partidos políticos de oposición, registrados, tengan acceso a la Cámara de Diputados (...); la segunda: porque se abre la posibilidad real de que el número de competidores en las elecciones (partidos) aumente, al crearse la figura de los ‘protopartidos’, las asociaciones políticas nacionales, y el registro condicionado; la tercera: porque se introduce el sistema de diputados de representación proporcional en la elección de las legislaturas de las entidades federativas, de tal forma que los partidos políticos tenían mayores incentivos para participar en las elecciones parlamentarias locales (Baez, 2008: p.286).

Segundo Baez, além da permissão de registro dos partidos de oposição e do consequente aumento do número de competidores, a reforma estabeleceu ainda uma nova possibilidade de agrupamento político. As associações políticas, entendidas como organizações jurídicas autônomas e nacionais, constituíram-se como grupos menores, menos hierarquizados e mais distantes do priismo (Baez, op. cit., 2008). Entendidas como instrumentos de ação coletiva ou “protopartidos”, com o passar do tempo, demonstraram relativa força organizadora para a oposição.⁵⁰

O impacto da reforma no fortalecimento do sistema partidário foi perceptível em todo o país, inclusive com reflexos nas eleições presidenciais seguintes. Até então, a sucessão para a Presidência da República era definida pelo chamado “*dedazo*”,- que correspondia à indicação presidencial do candidato do PRI às eleições. Em vista da hegemonia do partido, “*el dedazo*” significava a certeza do sucessor ao cargo.

A desmontagem do regime hegemônico possibilitou às eleições serem indicadores de mudança política no país, funcionando como instrumentos desta mudança (Baez, op.cit., p.317). “*Y si en 1976 había participado un solo candidato a la Presidencia, en las de 1982 fueron registrados siete*” (Barragán, 1999: p. 30).

A transição mexicana havia escolhido, definitivamente, a estratégia eleitoral como nova forma de legitimidade. E as reformas eleitorais representaram o mecanismo gradual de controle e legitimação por meio do fortalecimento procedimental das eleições. Embora não sem contradições significativas, como veremos adiante.

⁵⁰ Medidas restritivas à limitação de sua existência foram especialmente percebidas em reformas posteriores.

As duas décadas seguintes caracterizaram-se pela alternância entre medidas de ampliação dos direitos políticos e a convivência com o cuidadoso controle da velocidade da transição democrática. É oportuno lembrar que, desde o movimento de estudantes e médicos dos anos 1960, as insurreições populares tomaram força no país.

Para o México, a partir de então, o protesto social significou uma forma de expressar a demanda por mudanças, materializadas pelo sistema político em reformas diversas (Tagle, 2006^a: p. 228). Estas reformas se colocaram diante da estratégia de desenvolvimento econômico, que foge ao escopo deste trabalho, e quanto ao projeto político-eleitoral.

O resultado da transição, extremamente prolongada (1988 a 2000), teve, como ponto culminante desse processo, o abandono gradual do sistema partido hegemônico para um sistema de partido majoritário. A transição correspondeu ao fortalecimento de partidos de oposição, a cada processo de escolha eleitoral, e da criação de instituições eleitorais construídas, incrementalmente, por meio de reformas político-eleitorais periódicas.

Nestes dez anos, entre a reforma de 1977 e a dissidência priista de 1987, importantes setores do partido hegemônico constituíram-se como oposição à revolução institucionalizada. Tais mudanças tiveram ampla expressão, na controvertida eleição presidencial de 1988, marcando o fim exclusivo do PRI no poder.

Além do Partido da Ação Nacional (PAN), novas agremiações exerceram impacto nas expectativas eleitorais. Em 1988, as eleições foram vistas como um momento em que as altas abstenções e a maioria enfraquecida do Partido da Revolução Institucionalizada exigiram mecanismos de maior abertura política. Basta perceber que em 1987, o grupo de integrantes do PRI rompeu com o presidente e formou um novo partido chamado de Partido da Revolução Democrática (PRD) (Baez, op.cit: p. 336).

A separação da chamada “corrente democrática” do PRI, em 1987, representou um momento fundamental na política do país. A dissidência partidária permitiu a discussão do tema da corresponsabilidade dos partidos políticos, inclusive com características de iniciativa legislativa pactuadas.

Na direção dos avanços institucionais e de suas contradições, o Código Federal Eleitoral (Cofipe) de 1987, formalizou a corresponsabilização de partidos políticos e cidadãos no processo eleitoral. Desde as eleições parlamentares de 1983, o processo

eleitoral, que tradicionalmente havia se caracterizado como um ritual político de pouco significado, teve que limitar a sua centralidade com mudanças eleitorais.

A corresponsabilização político-partidária somente pôde ser assegurada com a institucionalização e independência efetiva da justiça eleitoral, fruto das discussões da década seguinte. Resultado do processo de transição política, o fortalecimento dos órgãos de administração e arbitragem eleitoral foi paulatino.

A institucionalização de uma justiça eleitoral independente e autônoma necessitou de regras e experimentações administrativas. Os passos iniciais foram dados com o estabelecimento de procedimentos administrativos para os recursos eleitorais, tanto para a preparação da jornada eleitoral, como para decisões de impugnação (Cano, op. cit: p.337).

As medidas de fortalecimento institucional puderam ser iniciadas com a Lei Federal das Organizações e Processos Eleitorais (LOPPE). Esta medida estabeleceu a possibilidade do Poder Judiciário, especificamente a Suprema Corte da Nação, resolver as controvérsias em matéria eleitoral. Como medida complementar, foi criado o *Tribunal de lo Contencioso Electoral* (Tricoel) – responsável pelo julgamento dos conflitos políticos e sua judicialização.

Contudo, a LOPPE e o TRICOEL foram criados em um ambiente político em que permanecia a centralidade do sistema majoritário. O TRICOEL deveria ser administrado pelo Poder Executivo e possuía um caráter dependente e transitório.⁵¹ Em 1986, o texto constitucional assegurou que a preparação, desenvolvimento e vigilância dos procedimentos eleitorais fossem estabelecidos, embora deveriam continuar como atribuição do governo federal.⁵²

Estas medidas iniciais não foram capazes de responder à desconfiança quanto ao controle dos resultados políticos. E, diante de um tribunal fragilizado pelo controle

⁵¹ A partir de então, foi estabelecido, ao menos formalmente, a possibilidade de impugnação de resoluções da autoridade administrativa encarregada da organização dos comícios e de controvérsias eleitorais.

“En este tenor, el Código Federal Electoral, publicado en febrero de 1987, em su calidad de ley reglamentaria, denomino al tribunal en estudio, Tribunal de lo Contencioso Electoral y lo caracterizó como un organismo autónomo de carácter administrativo, compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que conformaban una sola sala con sede en la capital de la República, misma que resolvía em pleno. Dicho órgano jurisdiccional era de carácter transitório, pues la ley dispuso que se instalara unos meses antes de que iniciaran las elecciones federales ordinarias, concluyendo sus funciones al término del proceso electoral de que se trate” (Cano, op.cit:p.338).

⁵² Embora a LOPPE tenha assegurado à Suprema Corte o arbítrio diante dos conflitos entre os partidos políticos, as ações eram limitadas. O alcance da medida foi curto, uma vez que após o parecer da Suprema Corte, a resolução definitiva voltava para a deliberação da Câmara dos Deputados (Cano, op.cit: p, 337).

governamental, a embrionária justiça mexicana não conseguiu garantir a idoneidade do processo eleitoral de 1988, ao contrário, fortaleceu o controle majoritário já existente.

A dualidade entre o controle hegemônico dos resultados das eleições e um ambiente em que novos partidos disputavam os espaços de poder produziu uma crise eleitoral de proporções significativas no Estado mexicano. A crise política explicitou a fraca idoneidade eleitoral, pouco espaço para a oposição e o controle absoluto dos resultados eleitorais.

O processo de democratização iniciado na década anterior, nas eleições de 1988, conviveu com a fraude eleitoral, que pôs Salinas de Gortari na Presidência da República (1988-1994). O Presidente Salinas vivenciou um mandato marcado pela inflação e o desemprego. E, em um processo em que somava-se à crise econômica, o impacto eleitoral das eleições de 1988 foi mais intenso (Baez, op.cit,2008).

O ambiente social e político do país, desde o movimento estudantil de 1968, conviveu com diversas manifestações de setores contrários ao regime. É importante considerar, que embora as soluções para a transição tenham sido de natureza eleitoral, as demandas por direitos políticos foram movimentadas por protestos contra as fraudes eleitorais (Horasitas, 1990).

(...) Porque, no México, a fraude foi usada durante quase todo o século XX para 'estabilizar o grupo no poder'. E o protesto social contra a fraude significou, desde 1979, uma forma de expressar a demanda por mudanças, que finalmente tem se materializado em reformas eleitorais (Tagle, 2008: p. 228).

Após as Reformas de 1977, o segundo momento fundamental para a transição democrática no país foram as eleições de 1988, marcadas por muitos protestos pelo país. Neste período, o esquema tradicional institucional fraturou até o extremo de deslegitimar o resultado das eleições daquele ano. Se, por um lado, os discursos políticos de governantes como Reys Heróles, às vésperas da Reforma de 1977, indicavam a intenção de abertura do sistema político, as garantias de uma justiça eleitoral idônea e o real direito ao voto ainda precisavam de intenso aperfeiçoamento.

Os mecanismos de controle dos resultados eleitorais e interferências na escolha final do eleitor foram completos abarcando o cadastramento eleitoral, além da divisão e supervisão dos recursos políticos. As medidas utilizadas para controle dos resultados

eleitorais incluíram, ainda, a queda do sistema de processamento dos votos e a exclusividade de acesso do PRI aos meios de comunicação.

As dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso (en esa elección de dio el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema” de cómputo), así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces (Vianello in Zovatto & Henríquez: 2009: p.661).

As denúncias sobre o cadastramento eleitoral relatavam que partidários do PRI distribuíram credenciais aos seus militantes para sufragar nomes alheios, fraude esta pactuada com as autoridades eleitorais (Diaz-Santana: 2002). Desta forma, a inclusão de cidadãos que não estavam inscritos nas listas nominais produziam uma sobrevotação nas urnas. O controle fraudulento do cadastramento eleitoral incluía, em áreas oposicionistas, o cadastro de eleitores em regiões distantes do seu bairro, a fim de desestimular a sua votação (Vianello in Zovatto & Henríquez: 2009).

Note-se que até 1988, o PRI recebia deputados de representação proporcional, não obstante a sua avassaladora maioria relativa. Esta medida, por gerar muitas críticas, teve de ser revista, após as eleições de 1988.⁵³

En las elecciones presidenciales de 1988 se presentan varios fenómenos: a) ambos os lados del candidato del PRI, dos candidatos con amplias posibilidades de ganar las elecciones; b) estos candidatos opositores encabezan o son apoyados por organizaciones y/o por partidos políticos que anteriormente no representaban amenaza alguna para el candidato del PRI; c) se presenta la participación electoral más baja, en términos relativos, de los últimos 30 años (50.28% del total de empadronados); d) el candidato del PRI obtiene el porcentaje histórico más bajo: 50.71% (...) y e) por primera ocasión un candidato opositor obtiene el 30.59% de la votación. (...) El PRI obtiene la menor cantidad de triunfos en distritos uninominales desde la reforma política de 1977: 233 de 300 disputados; este partido obtiene por primera ocasión diputados de representación proporcional (27), lo que le permite mantener el gobierno de la cámara de diputados, aunque no com mayoría calificada (52% de curules) la cual pierde por primera ocasión (Baez. op.cit., 2008: p.328).

As eleições de 1988 foram um momento importante para a análise de trajetória dos mecanismos políticos movimentados ao longo da transição institucional vivenciada

⁵³ Tal foi o resultado da mini-reforma de 1987, em que foi introduzida a denominada “cláusula de governabilidade”. Daquela data em diante, o partido político que obtivesse a maioria dos votos receberiam cadeiras suficientes de deputados de representação proporcional para garantir a maioria legislativa (Idem: p. 322).

pelo Estado mexicano. A mudança mais significativa, proporcionada pelas eleições de 1988 foi a transformação de um partido hegemônico em um partido majoritário, tornando as disputas eleitorais e o sufrágio mecanismos importantes para o país.

Segundo Luis Salazar (1999), foi a crise promovida pelas eleições de 1988 que permitiu que o sufrágio se tornasse tema central nos grupos sociais e políticos. Mesmo com a presença de fraude eleitoral e de altas taxas de abstenção nas eleições, o autor afirma que os processos eleitorais se tornaram o eixo da transformação do sistema democrático mexicano.

Até a década de 1990, a organização eleitoral apresentou características consensualmente preocupantes, no que diz respeito à legitimidade democrática (Salazar, 1999; Baez, o. cit., 2008; Barragán, op. cit., 1999). A justiça eleitoral passou por várias mudanças institucionais até a organização de um sistema característico do México -, com duas instâncias eleitorais responsáveis por todo o processo, validação e contencioso político.

O fortalecimento da democracia normativa dependeu de um ambiente competitivo entre lideranças e partidos políticos, mas também de garantias ao exercício do sufrágio. A crise de 1988 e seus impactos impulsionaram, em 1991, a criação do Registro Nacional de Cidadãos, denominado, nos dias atuais, por Registro Federal de Eleitores.⁵⁴

Paulatinamente, o sistema político mexicano construiu os instrumentos para que o eleitor tivesse o direito ao voto, em um ambiente de competitividade vigiada. As mudanças, proporcionadas pelas reformas dos anos de 1990, ocorreram como respostas institucionais à crise política vivenciada nas eleições de 1988.

As reformas dos anos de 1990 cobriram uma significativa lacuna quanto ao controle constitucional abarcando leis, atos, resoluções e direitos políticos dos cidadãos mexicanos, unificando, assim, procedimentos em todo o país. Embora controlada, a ampliação do espaço formal da oposição partidária representou um movimento importante para o sistema político do país.

⁵⁴ Importante lembrar que, em 1979, uma medida de ampliação do sufrágio universal havia sido tomada. No intuito de ampliar as bases de participação eleitoral e diminuir o abstencionismo, ocorreram reformas para aumentar a participação política no México. Mediante tais reformas, o direito ao voto foi concedido aos jovens de 18 anos, em vez dos 21 anos, - como definido em legislação anterior. Especialmente quanto ao direito de votar, também foram diminuídas as idades mínimas para candidaturas: de 25 para 21 anos (deputado federal e estadual) e de 35 para 30 anos (senadores).

O processo de transição democrática, iniciado em 1977, acelerou-se com outras reformas eleitorais. As reformas de 1990/1993, e 1996 permitiram assentar as bases para a organização da democracia eleitoral no México. Solidificando, portanto, outra fonte de legitimidade, mais permissiva à presença da oposição. (Diaz-Santana, 2002: p.04). “A transição mexicana tem sido resultado de múltiplas reformas eleitorais de alcance limitado, e que, somadas umas às outras, tem conseguido mudar as instituições” (Tagle, 2008: p. 228).

En una rápida periodización se podría decir que el itinerario de la transición ha pasado por tres etapas más o menos reconocibles. En primer lugar, un periodo de ‘apertura concentrada’ y otorgada ‘desde arriba’ que va de la Reforma Electoral de 1977 hasta la separación de la llamada Corriente Democrática del PRI en 1987, cuando importantes sectores del partido en el poder se constituyeron como una oposición frontal al régimen que tuvo su máxima expresión en la controvertida elección presidencial de 1988, la cual marcó el principio del fin de partido ‘prácticamente único’. En segundo lugar, y a partir de esta fecha, se asiste a una etapa de ‘democratización reclamada’ suscrita por el creciente conflicto electoral y político, que fue transformando el esquema de gobernabilidad existente. Finalmente, la última fase, a la que puede llamarse ‘transición pactada’ se abre con la elección presidencial de 1994 y continúa hasta la actualidad; en ésta las elecciones federales llevadas a cabo el 6 de julio de 1997 señalan un importante cambio de ritmo y de problemática (Barragán, 1999: p.14).

O ambiente institucional foi criado com instituições eleitorais construídas, incrementalmente, por meio de reformas político-eleitorais periódicas. As reformas regulamentaram procedimentos menos obscuros e significaram a derrocada da exclusividade representativa no país. O resultado esteve na concessão de novos partidos de oposição a cada processo de escolha eleitoral.

O objetivo principal das reformas foi buscar outra governabilidade, não revolucionária e, sim, pautada na legitimidade eleitoral. Nesta perspectiva, a complexidade da transição democrática reside no gradativo abandono do legado autoritário e na conseqüente correspondência entre a estrutura institucional em formação, as transformações sócio-políticas experimentadas e a incorporação dos direitos de votar e ser votado.

2.4 - Fortalecimento da justiça eleitoral no México

O último passo da transição mexicana foi dado com a ampliação das leis eleitorais e a regulamentação da jurisdição eleitoral, mediadora de conflitos e instância recursal de direitos políticos. O Estado mexicano procurou a supressão de “vazios” legais, quanto aos abusos cometidos em relação à prática dos direitos políticos. As garantias foram especialmente construídas para assegurar a idoneidade do voto e a competitividade entre lideranças partidárias, graves problemas envolvendo direitos políticos no México.

De acordo com o pesquisador e *Secretário de Estudio Y Cuenta do Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*, Dr. David Cienfuegos Salgado, a institucionalização de normas e da justiça eleitoral, iniciada nos anos de 1970, foi importante para garantir “*constraints*” às medidas que obstaculizavam os direitos políticos. O principal mecanismo utilizado para impedir a liberdade política era o controle do registro de candidaturas.⁵⁵

Historicamente, os candidatos de oposição, os sujeitos que eram perseguidos politicamente, dificilmente poderiam recorrer aos tribunais. Porque não reconhecíamos que os direitos políticos poderiam defender-se em instâncias institucionais, esta foi a discussão do século XX. No século XIX, também, mas, tínhamos menos instrumentos para proteger parte dos direitos políticos. É difícil perceber, mas somente ocorriam no âmbito de negar o registro a candidatura. Neste país, houve uma época em que foram proibidos os partidos políticos. Uma época em que a oposição estava associada, vamos dizer, entre aspas, com movimentos sociais armados, como a guerrilha. O que é compartilhado por vários países da América Latina. Tínhamos uma história de que a oposição dificilmente tinha espaços para ceder e quando foram organizados, não foram funcionais. Há uma grande mudança que se dá somente nos anos 70 e permite um avanço maior da oposição. Este avanço, somente a partir de então, vai permitir a oposição eleger deputados, senadores e representantes em governos locais. Sem embargo, a nível federal é palpável que não existisse um mecanismo para defender os direitos políticos porque, ao final, quem decidia os direitos políticos era o mesmo órgão que funcionava como colégio eleitoral, com o qual não havia possibilidade de colocar-se como um órgão de natureza judicial. Considerando o mérito destas discussões a perseguição era um pouco mais complexa. Simplesmente, não podiam participar da vida política. Nem sequer existiam os instrumentos para fazer válida esta participação.
(Dr. David Cienfuegos)

⁵⁵ Entrevista realizada na Cidade do México, em novembro de 2011, com o cientista político e pesquisador, responsável pela diretoria estatística do TEPJF: Dr. David Cienfuegos Salgado, *Secretario de Estudio Y Cuenta (letrado) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

As principais reformas da década de 1990 tiveram por objeto a autonomia das instâncias judiciais, administrativas e a competitividade partidária. Neste período, a fiscalização dos procedimentos, administração do cadastro e do título eleitoral foram definitivamente estabelecidos. Tais medidas serviram para dar início a uma forma mais confiável e legitimada de organização do processo eleitoral.

A implementação da justiça eleitoral foi lenta. Esta fase correspondeu ao processo final de transição democrática, ao mesmo tempo em que foi o momento inicial para a garantia substantiva aos direitos políticos.

Com as reformas de 1990, 1993 e 1996, várias medidas de segurança para o cadastramento foram tomadas. A Reforma de 1993 incluiu uma disposição especial que ampliou a participação dos cidadãos como observadores nos atos eleitorais. Assim, o Artigo 82 no *Código Federal Electoral* (Cofipe), permitiu aos cidadãos a participação como observadores nos atos de preparação e desenvolvimento do processo eleitoral. (Diaz-Santana: 2002: p.06). Além de observadores individuais, comissões eleitorais passaram a ser responsáveis pela fiscalização dos procedimentos do pleito.

Estas medidas proporcionaram que houvesse um incremento nas denúncias de irregularidades e fraudes nas votações. Devido às denúncias, no que diz respeito às dimensões administrativas do pleito, o Estado mexicano tomou uma medida indispensável para a organização da democracia procedimental.

A justiça eleitoral mexicana organizou-se por meio de duas instituições principais. A primeira delas, regulamentada em 1990, foi o *Instituto Federal Electoral* (IFE), responsável por administrar o processo eleitoral. O Instituto Federal Eleitoral, como organismo jurídico autônomo, tornou-se responsável por administrar a organização das eleições federais. O avanço institucional limitou-se ao reconhecimento da necessidade de uma justiça eleitoral permanente, embora ainda controlada pelo governo.

Conforme previsto no Artigo 41 da Constituição mexicana, a organização das eleições federais foi descrita como uma função estatal exercida pelos poderes Legislativo e Executivo, com a participação dos partidos políticos nacionais e dos cidadãos (Cano, op.cit: p.341). A primeira composição do IFE, criticada por sua ligação orgânica com os poderes interessados em suas deliberações, previa ao *Secretário de*

Governación a ocupação da presidência do instituto e presença dos partidos políticos na direção do instituto (Olvera, 1999).

O desenho institucional do IFE passou por alterações com as reformas posteriores. No que diz respeito ao seu corpo técnico e orçamento, desde a sua formação, o *Instituto Federal Electoral* foi concebido como um órgão constitucional, com funcionários públicos de carreira e com recursos orçamentários independentes. Desde então, os procedimentos administrativos do IFE são a elaboração do registro e da jornada eleitoral, da capacitação e educação cívica, da contagem e computação dos votos, além do anúncio dos resultados.

No México, o “padrón electoral” passou a ser aperfeiçoado a cada reforma. A identidade eleitoral sofreu modificações com a incorporação da fotografia do eleitor e as eleições de 1994 absorveram este impacto. Este simples procedimento dependeu de esforços, no sentido do redimensionamento do senso eleitoral.

Isto permitiu que, nas eleições dos anos 2000, a identificação eleitoral se transformasse no principal documento do país. Além do título, com fotografia, foram garantidas a assinatura e a banda magnética – tornando-se o principal documento de identificação nacional.

Quanto aos mecanismos que garantiram o contencioso eleitoral, estes também foram assegurados, incrementalmente. Em 1993, o *Tribunal del Contencioso Electoral* (Tricoel) deixa de existir para ser criado o *Tribunal Federal Electoral* (TRIFE). A principal mudança foi o fim da sazonalidade de seus trabalhos, que passaram a ter caráter permanente e nacional. Muito embora, as deliberações do tribunal continuassem sujeitas à aprovação final. Isto porque a palavra do TRIFE ainda poderia ser modificada, ou revogada, nos colégios eleitorais. A jurisdição do tribunal permaneceria sujeita aos colégios eleitorais federais e estaduais, ainda ligadas ao Legislativo (Cano, 1999).

Como pudemos perceber, vários procedimentos administrativos, como o cadastramento eleitoral e o título, foram fortalecidos, contudo, ainda havia diversas lacunas institucionais. Até então, estas lacunas diziam respeito à autonomia dos tribunais, das instâncias eleitorais e, também, à institucionalização das denúncias de delitos eleitorais.

No intuito de fiscalizar as campanhas eleitorais, em 1994, outra instituição eleitoral foi criada. A *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* (FEPADE) passou a integrar as instituições eleitorais mexicanas. A instituição veio a

ser o órgão cujo objetivo seria a prevenção e sanção dos delitos eleitorais por meio de fiscalização definida por averiguações prévias, em matéria penal eleitoral federal.⁵⁶

Contudo, até 1996, a dificuldade da instituição foi facultada ao procedimento de denúncias que deveriam ser realizadas diretamente pelos cidadãos, uma vez que eram exigidos documentos comprobatórios da coação ou manipulações do voto (op.cit:p.04). Faltava ainda a autonomia necessária para a institucionalização dos tribunais eleitorais no país.

2.5 - Institucionalização dos tribunais e dos direitos políticos

Para sedimentar a transição democrática, as reformas eleitorais tiveram de assumir características de institucionalização (North, 1990). As instituições e as novas normas eleitorais promoveram mudanças importantes. Por meio das instituições eleitorais, o sistema político mexicano buscou construir um ambiente de garantia mínima aos direitos políticos. Estas modificações puderam ser percebidas com o novo ambiente institucional, impondo gradualmente o fim dos obstáculos formais aos direitos de representação política.

Ao final dos anos 90, a aproximação entre os partidos políticos mexicanos foi estimulada pelo governo, no intuito de viabilizar as mudanças. A reforma de 1996 representou o ponto culminante para o fim da transição política. Barragán (1999) conceituou a fase final da transição mexicana como “transición pactuada”. O sistema político passou por um processo de transição legitimado pelo acordo entre as três principais legendas: PRI, PAN E PRD.

A pactuação, entre os principais partidos mexicanos, assegurou credibilidade às medidas de afastamento do Executivo e, também, quanto ao afastamento das próprias agremiações da administração eleitoral. Este acordo político foi capaz de promover consenso em relação a alguns procedimentos democráticos, impactando ao final, também os direitos políticos dos cidadãos mexicanos.

⁵⁶ Um delito eleitoral, como explica Diaz-Santana, é toda classe de ações tipificadas em uma norma penal que vulnerabiliza o sistema eleitoral em seu conjunto e impede o livre exercício do voto, produzindo uma alteração clara na representação. O delito tem por objetivo tutelar a vontade do voto (2002: p.08).

A medida consensuada entre as legendas foi a garantia de autonomia política e institucional ao Instituto Federal Eleitoral (IFE) e ao Tribunal Eleitoral, como veremos adiante. A reforma organizou a renovação do órgão administrativo. As mudanças afastaram definitivamente o Presidente da República do funcionamento dos órgãos internos do IFE. Os partidos políticos tornaram-se meros observadores, perdendo o direito a voto no *Conselho Federal Electoral* (CFE).⁵⁷ De uma só vez, as mudanças legais garantiram a exclusão do Presidente da República das deliberações do *Instituto Federal Electoral* e a limitação das legendas em observadores do pleno do conselho.

A institucionalização do IFE teve reflexo no fortalecimento da legitimação dos pleitos e dos direitos políticos. Esta medida acabou com o controle vertical, que correspondia à qualificação política das eleições e das candidaturas. A Reforma de 1996 significou o fim definitivo da chamada *autocalificación*. O que, na prática, correspondia à escolha intrapartidária do presidente do país, realizada e formalizada pelo PRI.

O *Instituto Federal Electoral* (IFE) e o fim da qualificação política foram fortalecidos com a criação do *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF). O TEPJF ficou com a responsabilidade, dentre outras funções, da diplomação do Presidente da República⁵⁸. Assim, extinguiu-se a chancela do Colégio Eleitoral (formado por membros do *Congreso de la Unión*,) para a diplomação final dos eleitos, responsabilizando o IFE, no caso de deputados e senadores.

A autonomia do tribunal foi definida lentamente, de reforma em reforma. O TEPJF substituiu o antigo tribunal dependente do Executivo e passou a ser o árbitro constitucional definitivo dos conflitos e deliberações judiciais.⁵⁹ O TEFJP foi criado de

⁵⁷ O Conselho Federal passaria a ser integrado por um conselheiro presidente e oito conselheiros eleitorais, com poder de voto. Somente com poder de voz no Conselho Federal ficaram os conselheiros parlamentares, escolhidos entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados, e os representantes dos partidos minoritários (Olvera, op.cit: p.63).

⁵⁸ Em 1993, já havia sido definido o fim da chamada “*autocalificación*”. Contudo, o procedimento de qualificação política das eleições, por meio do controle dos candidatos eleitos, permanecia a encargo da Câmara dos Deputados. O fim da “*autocalificación*” ampliou os poderes do tribunal contencioso criando instrumentos para que suas deliberações fossem obrigatórias, embora não definitivas. Três anos depois, portanto com a Reforma de 1996, a Sala Superior do Tribunal responsabilizaria-se pela declaração da viabilidade das eleições e, também, pela diplomação do presidente eleito.

⁵⁹ Hoje em dia, o TEPJF estrutura-se organicamente com uma Sala Superior, sediada no Distrito Federal, e outras cinco salas regionais. A Sala Superior é permanente e integra-se por sete magistrados, enquanto as regionais são temporárias e criadas às vésperas dos pleitos, formadas por três magistrados (Disponível em <http://www.te.gob.mx/todo.asp?menu=1> , acessado em janeiro de 2012)..

forma independente, com atribuições constitucionais em matéria eleitoral. Ao tribunal, foi atribuída a possibilidade de intervir na impugnação de todo o resultado eleitoral, bem como no exercício e limitação dos mandatos eletivos.

Entre as atribuições do tribunal, estão as impugnações de eleições federais de deputados e senadores e a impugnação referente à eleição do Presidente da República. Outras funções são o arbítrio dos atos e resoluções que violarem os direitos políticos (como o direito de votar, direito de ser votado, direito a associação e filiação).⁶⁰

O primeiro ano de funcionamento do TEPJF, com funções jurisdicionais autônomas, representou a consagração da instituição como órgão final na deliberação de interpretações das normas político-eleitorais. Os dados apresentados em nota demonstram o aumento do ativismo judiciário do tribunal, que passou a ser procurado para arbitrar conflitos políticos e garantir direitos.⁶¹

A institucionalização do TEPJF permitiu a possibilidade de ser criada jurisprudência específica para todo o país. No México, o federalismo político é forte e apenas os tribunais que fazem parte do Poder Judicial podem criar critérios jurídicos obrigatórios, ou seja, critérios constantes e uniformes de aplicação e interpretação da norma jurídica.⁶²

⁶⁰ Em 1996, embora com limitações em matérias de sanção, o *Código Federal Electoral (Cofipe)* aumentou os tipos de delitos incluindo a tipificação da troca de votos por prestação de serviços ou benefícios sociais às vésperas das eleições. Passaram a ser puníveis penalmente os candidatos ou membros de um partido que participassem da denominada “campanha negativa” ou ilegal. De acordo com o Artigo 38 do Cofipe, os partidos políticos são obrigados a conduzir os seus atos dentro do princípio democrático, ficando proibida a “coação de eleitores”. (Diaz-Santana, op.cit:p.06). A interpretação, portanto, é apenas geral cabendo, à jurisprudência, que ainda seria criada, a aplicação e interpretação da norma jurídica.

⁶¹ Como afirmou o pesquisador mexicano: “*En el proceso electoral federal de 1997, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió 7.928 asuntos: 7.509 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, 47 recursos de apelación, 194 juicios de inconstitucionalidad y 73 recursos de reconsideración. Asimismo, en virtud de las facultades que le fueron conferidas con las reformas de 1996, conoció de 114 juicios de revisión constitucional en materia electoral*” (Cano, op.cit: p.353).

⁶² Segundo a magistrada Maria Figueroa do Tribunal Eleitoral, as sentenças do TEPJF tem jurisprudência obrigatória. “*En nuestro país, no todos los tribunales ni todas las sentencias pueden conformar jurisprudencia obligatoria. En los artículos 94 e 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga a los órganos del Poder Judicial de la Federación, la facultad de emitir jurisprudencia obligatoria, cuando realicen interpretación de la ley fundamental, leyes y reglamentos federales o locales, y de los tratados internacionales que celebre el Estado mexicano, reservando a la legislación secundaria los términos en que se podrá conformar la jurisprudencia, así como de los requisitos para su interrupción y modificación. De ahí que a partir de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, en 1996, éste cuenta con la atribución de conformar jurisprudencia en su ámbito de competencia*” (Figueroa, 2009: p.9).

Fortalecidos, os órgãos administrativos e jurídicos impactaram o controle hegemônico sobre as candidaturas. Principalmente, porque, em 1996, a cidadania foi concedida aos eleitores da Cidade do México. Com isso permitiu a outorga de direitos plenos aos mexicanos por conta da inclusão dos eleitores mais informados e urbanizados do país.

Até então, o voto na Cidade do México era permitido apenas para Presidente da República e para cargos federais. A Reforma de 1996 implementou eleições diretas para “*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*” e Assembleia Distrital (Cano, 1999). Os eleitores e políticos da capital fariam significativa diferença no peso político das eleições seguintes.

Além da ampliação do eleitorado, a reforma inaugurou a regulamentação dos recursos políticos e financeiros das campanhas eleitorais, criando regras mais estáveis para o sistema eleitoral.⁶³ Os instrumentos utilizados foram a corresponsabilidade política, fiscalização e jurisdição da política e dos direitos políticos.

A partir das eleições de 2006, foram gerados uma série de modificações, tanto constitucionais como legais, encaminhadas a dotar o IFE e o TEPJF de ferramentas administrativas e jurídicas para buscar garantir a competitividade entre os partidos. Foram asseguradas medidas de fiscalização e atribuições constitucionais ao IFE para distribuir e controlar os recursos políticos, incluindo o monopólio a cargo do instituto de controlar o acesso aos partidos políticos à rádio e tv.⁶⁴

Como resultado direto dos desdobramentos da reforma, a *Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral* previu uma distribuição mais equilibrada do tempo partidário de rádio e tv, estabelecendo normas minuciosas para o

⁶³Além do afastamento do Executivo e do fortalecimento da administração eleitoral, outra dimensão importante do acordo entre os partidos políticos foi o estabelecida naquele ano. A reforma incorporou proposta dos partidos pela regulamentação do financiamento público para as agremiações políticas. O financiamento público, embora não exclusivo, supostamente deveria permitir-lhes distanciar-se da influência dos interesses privados e do próprio Governo Federal. De maneira complementar, foram constitucionalmente estabelecidos procedimentos de controle e fiscalização dos recursos financeiros atribuídos ao financiamento público (Olvera, op.cit: p.63).

⁶⁴ O IFE cumpre as suas atividades por todo o país por meio das Juntas Locais Executivas, uma por ente federativo e mais o DF. As juntas locais são órgãos permanentes que se integram pelos departamentos executivo, administrativo, de organização eleitoral, de registro federal de eleitores, de capacitação eleitoral e educação cívica. (Abril Villaseñor, Assessora de Pesquisa do Instituto Eleitoral do Distrito Federal, em entrevista concedida para esta pesquisa, em novembro de 2011, descrita por completo em anexo).

seu acesso (Olvera, op.cit: p.63). As medidas implementadas tiveram por objetivo garantir mais transparência às disputas.⁶⁵

Para o autor Diaz-Santana, a reforma eleitoral de 1996 e o desempenho do IFE e do TEPJF nas eleições federais de 1997 e 2000, puseram fim à etapa de transição política para a democracia eleitoral (Idem: p.05). *A priori* porque as oposições partidárias ao sistema de hegemonia saíram-se fortalecidas das eleições de 2000, com espaço considerável para a expressão política mediada pelo voto.

A eleição presidencial pôde refletir o descontentamento político da população.⁶⁶ Também o movimento partidário havia se transformado, abrindo margem tanto para a oposição empresarial panista, quanto à ruptura de elites, antes pertencentes ao PRI (Baez, op.cit, 2008). O resultado das reformas eleitorais no sistema político foi o significativo impacto nas eleições presidenciais, estimulando o surgimento de novas lideranças no país.

A sequência de mudanças no quadro político eleitoral favoreceu o Partido da Ação Nacional (PAN), responsável por quebrar a hegemonia do PRI na Presidência da República. Em 2000, o PRI perdeu a Presidência da República e assumiu Vicente Fox (PAN).

A novidade do regime político foi a aceitação da derrota por parte do partido hegemônico, posta em dúvida e temida por pesquisadores e analistas políticos.

“Antes de las elecciones presidenciales del 2000 se temía que las nuevas instituciones electorales autónomas (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación), fruto de la reforma de 1996, sucumbieran ante la lucha de las fuerzas del viejo régimen y las fuerzas del cambio democrático. (Tagle,2006:p.02).

⁶⁵Lembremos o primeiro capítulo, em que, para o liberalismo político, de acordo com Robert Dahl (1998), a distribuição de recursos políticos é uma condicionante para o exercício da democracia procedimental.

⁶⁶ Para a pesquisadora Silvia Tagle, o momento político foi fundamental e não pôs em dúvida a mudança eleitoral do ano de 2000. *“Vicente Fox Quezada, candidato de la Alianza por el Cambio ganó las elecciones con un margen de más de seis puntos porcentuales y el resultado fue aceptado sin mayores conflictos por los demás partidos, incluyendo el PRI que llevaba ya más 70 años ocupando la presidencia de la República” (Tagle, 2006: p.02)*

As principais reformas, no México, tiveram por objeto a autonomia das instâncias judiciais e administrativas, como função do Estado, e a competitividade partidária, como via de acesso formal ao poder. A execução de mudanças, no quadro político, fortaleceu mecanismos institucionais de competitividade partidária, desenhando o gradualismo da consolidação da representatividade democrática.⁶⁷

A questão da representatividade e da legitimidade democrática faz-se presente na literatura pela importância atribuída ao processo político-eleitoral. A relação com a política é entendida, em seu sentido mais vital, como a liberdade de eleger e de ser eleito, respeitando a efetiva possibilidade das eleições resultarem em reais mudanças na composição e/ou orientação do governo (Figueiredo, 1995; Barragán, 1999). A relativa pluralidade de partidos e a perda de hegemonia do PRI, no governo, representou um momento de transformação na história da democracia eleitoral do país, configurando, nos termos da literatura, uma nova forma de legitimidade.

Nas eleições de 2000, as reformas propostas puderam expressar a insatisfação eleitoral e a ruptura com a hegemonia político-partidária do PRI. Além da definição da escolha presidencial, o processo eleitoral sedimentou a disputa entre os principais candidatos e, portanto, entre as principais forças políticas opositoras ao PRI.

Seis anos depois, em 2006, as eleições tiveram nova importância para a legitimidade dos tribunais eleitorais. O período pós-eleitoral foi marcado pela disputa presidencial entre o sucessor de Vicente Fox, Felipe Calderón (PAN), e o candidato opositorista Lopez Obrador (PRD).

Novamente, as duas instituições (IFE e TEPJF) foram postas à prova em 2006. A diferença entre dois candidatos à Presidência não ultrapassou 1% dos votos, em um pleito tenso, marcado pela inexistência do segundo turno.⁶⁸ Em 2006, a Justiça Eleitoral

⁶⁷Para Linz e Stepan (1999), o conceito de consolidação está associado à crença em procedimentos e instituições democráticas. “Do ponto de vista das atitudes, um regime democrático está consolidado quando uma forte maioria da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo mais apropriado de governar a vida coletiva numa sociedade como a deles, e quando o apoio a alternativas anti-sistema é bastante pequeno, ou mais ou menos isolado das forças pró-democráticas” (Linz e Stepan, 1999: p.6).

⁶⁸ Para Silvia Tagle, *O Instituto Federal Electoral*, na conjuntura de 2006, mostrou debilidades com um Conselho Geral eleito com pouco consenso. Desta forma, houve interferência política na competição política nas eleições mexicanas, resultando em críticas à administração do pleito e contagem dos votos (Tagle: 2006: 4/5). Para a pesquisadora, a decisão do Partido da Revolução Democrática (PRD), de Lopez Obrador, e dos partidos políticos pequenos, não foi levada em consideração nas eleições de 2006. A líder

foi uma instituição significativa para a produção de regras estáveis em um regime constitucional de direitos. Pela primeira vez na história do país, houve a definição fundamental acerca da validade do processo de escolha presidencial (recontagem ou não dos votos).

A polêmica jurídica fortaleceu o novo tribunal federal, criado para ser a última instância de recursos e apelações. Para as eleições de 2006, o TEPJF deliberou pela recontagem de 12% das urnas, sob a alegação de que a “Aliança para o Bem de Todos”, coligação de Obrador, não havia solicitado, formalmente, a abertura de todas as urnas. Segundo o tribunal, o pedido não estava devidamente sustentado (Arenas, 2006: p.05).

Na virada para o Século XXI, o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* destacou-se como órgão autônomo de resolução de conflitos. A contestação formal do PRD, ao resultado da eleição de 2006, demonstrou a necessidade de estabilizar os marcos regulatórios e as decisões jurisprudenciais da justiça eleitoral.⁶⁹ O marco histórico significou a aceitação partidária e popular das deliberações da justiça eleitoral e a sua função como agente ativo do processo de construção jurisdicional, mas também de influência legislativa, como veremos adiante.

De acordo com a *Subdirectora de Quejas de la Dirección Jurídica del IFE, Lc.*, Nadie Choreño, a regulamentação do TEPJF impactou diretamente o trabalho da administração e da jurisdição eleitoral no país.

Para o IFE, as eleições de 2006 representaram um par de águas que marcaram definitivamente a reforma que houve em matéria eleitoral, em 2007. Estávamos enfrentando um fato que saiu totalmente das faculdades do instituto e das previsões. Não tínhamos instrumentos jurídicos para dar conta de uma situação como a de 2006. A partir das interpretações do TEPJF pudemos de alguma forma atender de maneira imediata as complicações que marcaram o processo de 2006. Estes fatos foram os que causaram as reformas de 2007. (Nadie Choreño *Subdirectora de quejas de la Dirección Jurídica del IFE. Licenciada en Derecho por la UNAM*).

parlamentar do PRI, Elba Esther Gordillo, apoiou o candidato do PAN, estabelecendo uma significativa base de apoio dentro do IFE. Nas eleições internas de 2003, em que seriam escolhidos os novos membros do Conselho, os deputados do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e do Partido da Ação Nacional (PAN) decidiram as nomeações. O destaque é que excluíram dos procedimentos eletivos os demais partidos, que haviam participado na eleição anterior, consagradora de Vicente Fox (2000-2006).

⁶⁹ A polêmica eleitoral foi o resultado de uma eleição presidencial que separou as principais lideranças contemporâneas do país em duas posições: Calderón, o candidato declarado vencedor, defendia o resultado proclamado pelo IFE. Derrotado nas eleições, Lopez Obrador exigiu a recontagem dos votos e foi autor, a partir de sua coligação, das ações ao TEPJF, questionando a idoneidade dos procedimentos eleitorais. Assim, outra importante mudança no quadro político foi com o fortalecimento do PRD, criado em 1987.

Embora o instituto e o Tribunal Eleitoral tenham sido fortalecidos, os impactos políticos da conturbada eleição corresponderam à gestão de uma nova reforma eleitoral. O resultado das eleições e os conflitos político-eleitorais demonstraram a necessidade de novas leis. A regulamentação de garantias básicas ao sufrágio e do direito de ser votado careceriam, ainda, de aprimoramento e, portanto, de novos instrumentos legislativos e jurídicos.

Os embates jurídicos de 2006 significaram uma mudança de trajetória na história institucional do México. Para o pesquisador, Doutor em Ciência Política e um dos diretores do TEPJF, Dr. David Cienfuegos, houve inegáveis mudanças jurídicas a partir das eleições de 2006. As disputas por arbitragem eleitoral dos partidos políticos e de cidadãos diante dos tribunais eleitorais caracterizaram as mudanças e as reformas efetuadas, em 2007 e 2008, no México.

É evidente, para qualquer observador (interno ou externo), que tivemos mudanças jurídicas, a partir das eleições de 2006. Nascidas da inconformidade que se suscitou entre setores muito amplos da população mas, especialmente, entre grupos e as elites políticas. (...) Não é o mesmo ver a forma com que o Tribunal Eleitoral mexicano tratou as eleições e depois de 2006. Especialmente porque o modelo competencial se modificou. Em 2006, tínhamos um modelo onde o tribunal estava limitado por um critério interpretativo da Suprema Corte. A partir de 2008, com as reformas legais e a reforma constitucional, se dá também a mudança competencial e se amplia a possibilidade de que o Tribunal Eleitoral e os tribunais eleitorais locais façam a interpretação com base na Constituição. (...) Como afetou esta mudança jurisprudencial nos tribunais eleitorais locais? De uma maneira muito simples. A maioria dos atores políticos estão invocando os tribunais eleitorais para tratar de elucidar seus problemas e são evocados (princípios), não somente constitucionais mas também de tratados internacionais. Aí se dá a primeira mudança. (Entrevista com o Dr. David Cienfuegos.- *Secretario de Estudio Y Cuenta (letrado) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*).

As representações aos tribunais foram justificadas pelo Artigo 80 da *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, modificado pela Reforma de 2008. A Reforma de 2008 reviu os Artigos 79 e 80 da lei. A redação final ampliou o acesso às disputas eleitorais, ao assegurar instrumentos jurídicos para a contestação de militantes e partidos políticos.⁷⁰

⁷⁰ “El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la

O artigo previu a defesa do amplo direito de ser votado, especialmente de tomar posse no caso de consagração nas urnas. Esta medida constituiu-se na base para a produção dos pareceres de juízes, refletindo diretamente no entendimento acerca dos direitos políticos dentro dos partidos políticos.

Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano. (Art. 80, Libro Tercero, Título único, Capítulo 1 da Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, alínea d).

Importante para esta pesquisa é destacar que com o fortalecimento do contencioso, o tema dos direitos políticos passou a ser objeto de deliberação jurisprudencial. Na prática, esta medida significou a responsabilidade do Tribunal Eleitoral diante de casos concretos do sistema político.⁷¹ A existência de tribunais eleitorais mexicanos fortaleceu a autonomia das instituições eleitorais. A resolução de casos concretos do sistema político em um ambiente de autonomia das instituições eleitorais promoveu a capacidade de reivindicação formal dos direitos políticos, antes excluídos.

As mudanças proporcionadas pela Reforma de 2008 geraram aplicações a casos concretos envolvendo temas relativos à impugnação de eleições, candidaturas ou também de mandatos e direitos políticos à representação. As modificações de 1996 organizaram o sistema administrativo e judicial, inclusive o que diz respeito ao direitos de votar. A partir de 2000, gradualmente, as mudanças promovidas pelas reformas

organización o agrupación política agraviada” (Art. 79 , Libro Tercero, Título único, Capítulo 1 da Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

⁷¹ Embora escapem ao recorte histórico da pesquisa, outras mudanças ocorreram em 2011. Neste ano, o TEPJF alcançou definitivamente a capacidade constitucional de resolução de assuntos eleitorais. A chamada “contradição de tesis”, que impedia, na prática, o tribunal de julgar a constitucionalidade em matérias eleitorais, deixou de existir. Isto permitiu a institucionalização da validade de interpretação constitucional do Tribunal Eleitoral, bastando apenas um comunicado à Corte Suprema do país.

significaram mudanças nos direitos passivos de candidaturas, ou no exercício dos mandatos.

O debate institucional promoveu e reorientou posicionamentos, no que diz respeito às dimensões de costumes e da jurisprudência criada pelo TEPJF (Figuroa, 2009).⁷² A regulamentação de procedimentos teve reflexo na legitimação dos pleitos, escolha de candidaturas e, portanto, na interpretação dos direitos políticos ao voto e à representação.

Os atos, ou resoluções dos partidos, que violam os direitos políticos dos filiados e militantes tornaram-se objeto de deliberação do tribunal. Desta forma, abusos cometidos em todo o país passaram a ser atribuição ativa do tribunal, percebida como uma preocupação da instituição e de seus funcionários – significativamente presente nas falas dos entrevistados observados, por esta pesquisa, no México.

Segundo o Prof. Dr. Carlos Baez, Diretor do *Centro de Capacitación Judicial Electoral* do *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. as funções primordiais do tribunal foram mudando. Inicialmente, foram estabelecidos mecanismos administrativos que garantissem o direito de votar, inclusive com um sistema de credenciamento e identificação dos eleitores e candidatos. As eleições de 2000 e 2006 promoveram a necessidade de adaptação normativa mais intensa, especialmente no que diz respeito à regulamentação de mecanismos de revisão da legalidade dos pleitos. Sobretudo recentemente, o TEPJF tem se preocupado com questões relativas às garantias ao direito das candidaturas e ao exercício do mandato.

Desde 1996, a função primordial do tribunal foi garantir o direito de votar. (...) E fomos criando identificações e credenciais que nos permitiram votar. Até chegar ao ponto em que adquirimos muitas medidas de segurança e credibilidades que se converteram em nossa identidade nacional. (...) Paulatinamente, o interesse e os conflitos eleitorais foram trasladando da permissão ao voto do cidadão para a proteção da vontade do eleitor, através de mecanismos para revisar a legalidade de uma eleição ou de uma votação recebida em uma urna. Desenvolvemos todo o sistema de nulidades eleitorais

⁷² “En efecto, la reforma electoral atendió algunos de los problemas registrados durante los procesos electorales anteriores, al tiempo que se hizo cargo de los nuevos desafíos que presentan las elecciones en el mundo. Por citar sólo algunos ejemplos, la modificación el marco normativo comicial tomó en consideración aspectos como la equidad en el acceso a medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos políticos por parte de los órganos jurisdiccionales. Algunos de esos tópicos tuvieron que ser discutidos previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener que revisar asuntos novedosos, cuyo contenido no fue previsible en la modificación constitucional o legal anterior. Ello posibilitó al Legislador un importante cúmulo de criterios y conceptos que revisar, al discutir y discernir las modificaciones a efectuar en el proceso de reforma electoral 2007-2008” (Figuroa, 2009: p.06).

de urna e de eleição. São duas situações distintas. Foi gerado todo o sistema e durante muitos anos o grosso do trabalho do tribunal e de todos os tribunais eleitorais foi resolver problemas de nulidade de eleição ou de urna. (...) A discussão está centrada, ultimamente, em questões sobre o direito ao exercício de escolher e votar em um candidato. Até onde chega? (...) Protegemos o direito passivo de ser votado para que desempenhe o cargo como também porque por ele votaram os cidadãos. Porque ele representa o resultado de uma eleição (Entrevista com o Dr. Carlos Báez Silva, *Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*).

O momento pós-eleitoral de 2006 ocasionou intensos debates acerca da regulamentação realizada pelo TEPJF. Especialmente, o que diz respeito à impugnação de urnas, candidaturas e eleições e ao funcionamento interno dos partidos políticos.⁷³ O TEPJF passou a intervir em procedimentos internos de escolhas partidárias. O foco do tribunal voltou-se para os processos autocráticos de definição interna dos candidatos. Entre eles, estão condições para o exercício dos direitos políticos dos militantes - como o acesso a informações partidárias quanto ao número de filiados, recursos de tempo e financiamento público e privado, por exemplo (Olguin:2006).

As deliberações do tribunal pressionaram novas discussões legislativas no *Congreso de la Unión*. Tais deliberações promoveram uma aproximação entre os poderes Judiciário e Legislativo impondo limites, alcances e adaptações legais às normas.

As normas regulamentadas buscaram atribuir ao sistema político mexicano instrumentos institucionais e procedimentos democráticos de defesa de liberdades e direitos. Entre outras questões a defesa de direitos políticos de militantes, de mulheres e indígenas. Atores sociais historicamente obstaculizados do processo eleitoral e que passaram a fazer parte do cotidiano de atuação do TEPJF.

Novos marcos jurídicos associados à independência e ativismo do Poder Judiciário trouxeram dimensões importantes para o debate acerca dos direitos. Entre outras questões a defesa de direitos políticos de indígenas passou a fazer parte do cotidiano de atuação do TEPJF, especialmente, porque havia legislação que garantia este direito.

⁷³ Segundo Silvia Tagle, em eleições locais, por exemplo, o tribunal judicial tem arbitrado no sentido de modificar ou anular os pleitos, tendo suas decisões sido aceitas por todos os partidos políticos. (Tagle:2006).

A Constituição dos Estados Unidos Mexicanos foi reformada, em 2001, no intuito de reconhecer os povos indígenas como cidadãos de direitos plenos. No Artigo 2º da constituição garantiu a livre determinação e autonomia para decidir as formas internas de convivência e organização. Sobretudo, a reforma constitucional atribuiu poderes formais para que os indígenas pudessem eleger, nos municípios com população indígena, representantes dos “ayuntamientos”. (Artigo 2º. Constituição Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf>).

Constitucionalmente, todo cidadão mexicano com registro eleitoral pode votar, inclusive indígenas. Os aspectos eleitorais também foram modificados com a reforma de 2001, alterando os critérios de distribuição dos distritos eleitorais, como descrito no Artigo 53, com o intuito de criar distritos indígenas que ampliassem tal representação. (Galván, 2007).

O Estado mexicano assumiu atribuições que o legitimaram para a deliberação de dimensões conflituosas em relação ao exercício das liberdades e direitos. A atribuição de competências, por outro lado, não correspondeu a uma generalização de direitos, mas sim, a deliberação de casos concretos que chegaram à judicialização do tribunal. E, eventualmente, tornaram-se alvo de nova reforma legislativa, em matéria eleitoral.

O fortalecimento de normas e procedimentos de defesa dos direitos políticos promoveram, mesmo que ainda muito lentamente, um movimento de aproximação com as demandas dos militantes indígenas por direitos políticos, que alcançaram os tribunais.

Em caso dos (direitos) indígenas, pouco a pouco, fomos ampliando seu âmbito de proteção. O caso paradigmático foi o caso de Tanetze, Oaxaca. Com uma simples folha, o tribunal teve que construir um agravo dos habitantes de um povo. Era a terceira ocasião que não elegeram suas autoridades porque as autoridades administrativas decidiram que não tinham condições políticas e sociais para permitir a eleição.(...)Portanto, as condições formais foram negadas para a eleição. (...) Recentemente, o caso de Michoacán no qual o tribunal reconheceu a autodeterminação dos cidadãos deste povo para poder mudar o regime de eleição. Bom, estavam inconformados com os partidos e não queriam mais partidos políticos e queriam eleger por usos e costumes. Esta foi uma decisão importante. Decidiram (a Sala Superior de Magistrado do TEPJF) sobre o caso, em Michoacán, que teria que haver certas eleições e vieram novamente ao Tribunal Eleitoral. E (agora) o TEPJF lhes deu razão. (...) É uma decisão importante aquela de dar oportunidade aos cidadãos em uma situação em que os partidos não sejam indispensáveis. O grande problema é não acabar eles, mas, sim, que os cidadãos devem ter maior controle sobre os partidos políticos. **(Dr. Carlos Báez Silva- Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)**

Além da questão dos direitos políticos indígenas, as entrevistas realizadas por esta pesquisa identificaram uma significativa mudança institucional no que diz respeito à deliberação acerca dos direitos de voto e representação das mulheres. Especialmente, quanto aos direitos políticos das mulheres indígenas.

Há reconhecimento constitucional das comunidades indígenas. Temos uma campanha cívica de *spot*, algo que decidimos no conselho do IFE. E a fazemos em línguas indígenas. (...) Em estados onde há maioria de comunidades indígenas, como Oaxaca, o instituto tem sempre um sistema de solução de controvérsias, uma função mediadora que reconhece a necessidade de respeito aos usos e costumes, criando uma espécie de regra especial para tal. Recentemente, (houve) o caso de “Cherán”, em Michoacán. Haviam perdido em todas as instâncias e, ao final, o tribunal criou regras especiais que respeitaram seus usos e costumes em matéria de escolha de representantes. (...) No caso das mulheres, a cota de gênero dos partidos políticos “*se volve una trampa*” que os próprios partidos utilizam mecanismos para dar a volta. “*Las Juanitas*” se registram para disputar postos políticos, mas os suplentes são homens. A questão é: ou são retiradas do posto político, ou não são mulheres capacitadas. Simplesmente, os partidos políticos não fazem nada para cumprir a cota. (...) Em relação às comunidades indígenas, é pior, porque sequer chegam ao Tribunal Eleitoral, e só podem votar. O problema está na cabeça (do gestor) municipal, no centro das comunidades indígenas. O tribunal declarou inconstitucional a limitação do voto das mulheres indígenas. (...) E a complicação que tem as mulheres indígenas é que não tem acesso à informação para ter conhecimento que há um órgão que pode garantir a existência deste direito, este assessoramento. Como vão saber elas que tem que chegar a uma determinada instância para que ali, sim, tenham restituídos os seus direitos? O papel de ser mulher também está ligado à ignorância e à falta de acesso às autoridades judiciais. E isto, claro, é maior entre as mulheres indígenas. (...) Há um caso de uma mulher indígena que venceu a eleição e o tribunal lhe assegurou o direito a ocupar a vaga. Entretanto, por pressão de sua comunidade, se retirou do processo. (Nadie Choreño- *Subdirectora de quejas de la Dirección Jurídica del IFE. Licenciada en Derecho por la UNAM*)

Embora a judicialização de conflitos não signifique a garantia cotidiana de seu exercício, permitiu selar o fim da invisibilidade institucional dos direitos políticos de mulheres, em geral, e, especialmente das mulheres indígenas. Os espaços de legitimidade da política voltaram-se, em grande medida, para a representação e para a escolha eleitoral.

Para concluir, estas medidas não significaram que o Estado tenha resolvido dimensões conflitivas em relação ao exercício das liberdades e direitos, mas que estas, passaram a contar com uma instância legítima para recorrer à defesa de direitos. Instituições dispostas a reformular e complementar regras e procedimentos eleitorais, quando confrontados com demandas por ampliação dos direitos políticos.

Todavia, como apontado por Maravall e Przeworski, o Estado de Direito é uma abstração ideológica e o cumprimento das regras se torna problemático quando essas normas vão de encontro com a realidade presente na sociedade (Maravall & Przeworski, 2003: p.91). Ainda que a igualdade da lei se verifique em igualdade formal, na prática não há um acesso igualitário ao Estado de Direito. Tem mais direitos aqueles que possuem mais poder e recurso para exigir sua implementação. (Vieira, 2008: p.36). A desproporcionalidade na distribuição do poder também promove a distribuição desproporcional de recursos políticos, mesmo em democracias constitucionais. E tende, como afirmou Robert Dahl, a dificultar a implementação de condições ao exercício das liberdades e oportunidades democráticas, fundamentais para o processo eleitoral.

O Estado é visto como o monopólio jurídico (Weber, 1999) e imputa ao sujeito uma multiplicidade de direitos. Direitos exigíveis inclusive em relação ao Estado, autocontrolado pela concorrência entre os poderes e limitado no exercício do seu poder absoluto (Jellinek, 1970). Desta forma, no México (e também no Brasil, como veremos adiante) estão ligadas as margens de validação legal, de um lado, e a capacidade institucional de responder a um sistema representativo e, também, de direitos do outro.

Neste debate, o conflito, no que tange ao processo de produção de arranjos normativos e também no que diz respeito à interpretação de casos concretos, tornou-se cada vez mais alvo de reflexão para as próprias instituições administrativas, eleitorais, legislativas e judiciárias. Especialmente quanto aos indígenas, mulheres e militantes, as questões relativas ao acesso a direitos não perderam importância. Os direitos políticos, mesmo quando entendidos no sentido mais restrito, como direito de votar e ser votado, permanecem como objeto de estudo, tanto para o México, quanto também para o Brasil - país que será discutido no próximo capítulo.

2.6- Considerações finais

O final do século XX representou um período de transição em que, por meio de constantes reformas, foram asseguradas, constitucionalmente, as atribuições administrativas e judiciais em matéria eleitoral, no México. A transição democrática mexicana desenvolveu-se em outro tempo, diferente dos demais países do sul do continente. A especificidade mexicana está na substituição de um sistema de partido hegemônico, com significativos poderes jurídicos e institucionais concedidos ao Presidente da República, por um sistema de legitimidade não mais derivada da “revolução institucionalizada”, mas, sim, de uma democracia procedimental.

O entrelaçamento entre a construção e a reforma de leis e as interpretações de casos concretos produziu os arranjos legais de defesa dos direitos políticos e da democracia formal. Embora tenham sido marcadas por uma incontestável fraude eleitoral, por controle do voto e das candidaturas, gradualmente, abriram espaço para significativas mudanças institucionais, em um ambiente de pressão popular intensa.

O presente estudo deteve-se, em um primeiro momento, no período de mudança da situação autoritária, ou hegemônica, para a democrática. A consolidação da democracia procedimental, no México, e - como veremos adiante -, também no Brasil, passou, lentamente, a ser interpretada como o resultado da idoneidade do jogo político. A preocupação principal residiu no resultado das disputas entre as forças sociais organizadas em um sistema de partidos (Nicolau,1996; Salazar,1999).

A competição livre e transparente por mecanismos de representação eleitoral condensou a mais significativa dimensão do regime democrático: o sistema de acordos, reformas e criações institucionais. O consenso entre as legendas representou a possibilidade de execução da corresponsabilidade partidária, entendida a partir da fiscalização mútua proposta em 1977. Além do ambiente de competitividade partidária mínima, a transição democrática propiciou a formação embrionária de um sistema administrativo e jurisprudencial.

A criação e fortalecimento dos tribunais eleitorais, o sufrágio ampliado à capital do país e o fim da qualificação de candidatos eleitos foram medidas importantes para a democracia mexicana. Tais medidas administrativas e jurídicas foram significativas para a definição dos cálculos eleitorais finais, bem como da garantia da diplomação da eleição para Presidência da República.

A estabilidade dos poderes estatais formalmente organizados no Estado de Direito, conferiu à relação legislativa e judiciária independência e relevância. Na direção política do fortalecimento da soberania estatal, a partir do Século XX, o Estado passou a abrigar a validade espacial e territorial do ordenamento jurídico e, para cada indivíduo, a validade pessoal do direito.⁷⁴ Neste sentido, não há como apreender a natureza da expansão legislativa na arbitragem das disputas políticas sem a compreensão, de um lado da natureza do seu arcabouço institucional, legal e administrativo e, do outro, dos resultados de suas deliberações jurisdicionais.

Na América Latina, especialmente nos dois casos estudados, México e Brasil - como veremos no próximo capítulo -, a novidade destas democracias é a interação entre os poderes Legislativo e Judiciário. Este último entendido como poder contramajoritário nos processos de transição e consolidação democrática. Entendemos as mudanças dos marcos legais como a tentativa de construção normativa de um ambiente de competitividade partidária, mas, também garantidor de alguns direitos concretos mediados pela instância recursal.

Aproximar-se dos conflitos, e aparentes incoerências do sistema político, permite ao pesquisador observar as peculiares da convivência entre institucionalização de procedimentos em regimes autoritários, seus casuísmos e a transição para a formalização de direitos (Fleischer; op.cit.1994; Nicolau, 2002; Tagle; 2008). A transição política do México teve início com a liberalização de garantias à sobrevivência opositora. E, por outro lado, correspondeu à capacidade institucional de assegurar mecanismos formais frente aos eventuais abusos cometidos aos direitos políticos.

As principais reformas da transição mexicana tiveram por objeto a autonomia das instâncias judiciais e administrativas e a competitividade partidária. Estas duas dimensões políticas da democracia procedimental desenharam o gradualismo da transição da democracia minimalista no México. Todavia, formalizaram também a força dos tribunais eleitorais e a construção de jurisprudências definitivas - absolutamente novas para o sistema políticos mexicano. Ao longo das últimas três décadas, o país

⁷⁴ No que diz respeito à validade do direito e sua relação com o poder político, cito Goyard-Fabre: “Consequentemente, o poder político, longe de se manifestar como uma simples potência que se exerce em circunstâncias particulares e contingenciais, imerso em tensões inevitáveis, é, ao mesmo tempo, condicionado, formalmente, pelo direito e limitado por ele, já que é nele que encontra seus critérios de validade” (Goyard-Fabre, 2002: p. 03).

experimentou diversos ciclos e reformas que caracterizaram a vocação revisora e atualizadora de suas instituições procedimentais da democracia.

A apreensão do conflito recente, vivenciado por estas democracias, esteve na construção de uma legitimidade democrática, com procedimentos de idoneidade e competitividade. Incorporados às expectativas procedimentais, estiveram expectativas para a concretude formal e funcional do Estado de Direito.

A complexidade reside nas razões nesta legitimidade almejada, que não poderia esquivar-se da defesa constitucional do exercício dos direitos políticos e constrói, para tanto, mecanismos de interferência e recurso. Os tribunais são chamados a arbitrar naqueles espaços em que há “vazios” de poder. E tornaram-se importantes órgãos da dinâmica política, capazes de resolver conflitos que, de outra maneira, não seriam solucionados. (Da Ros, 2006: p.7)

No início do Século XXI, o resultado das reformas para a democracia mexicana foi a institucionalização de órgãos jurisdicionais e administrativos, o que correspondeu à imposição de regras formais e informais estáveis e conhecidas. As medidas regulamentadas implicaram no fortalecimento do sistema contramajoritário por meio da contemplação de funções e poderes aos tribunais eleitorais. A funcionalidade destes mecanismos institucionais pode ser falseada por meio da confiabilidade dos resultados eleitorais e dos mecanismos de definição das candidaturas.

Para finalizar este capítulo, é importante destacar que as reformas representaram a realização de demandas por liberdade e independência na gestão do processo eleitoral, recursos e exercício dos direitos políticos, porém, esta defesa não corresponde a uma generalização de direitos senão, em sua resolução a casos concretos que chegam à judicialização do tribunal. Sobretudo, porque há muito o que avançar no México quanto ao exercício dos direitos e acesso aos recursos políticos para indígenas e mulheres, especialmente. No próximo capítulo serão apresentados os arranjos institucionais, especialmente de ordem legal, que proveram a representatividade e a incorporação de direitos políticos aos brasileiros. O objetivo da pesquisa foi estabelecer uma reflexão comparada sobre os direitos políticos no México e Brasil, como será observado adiante.

Capítulo 3.-Direitos políticos e democracia no Brasil

3.1. - Introdução

Neste capítulo, serão descritas as mudanças institucionais e os ciclos históricos que orientaram a prática dos direitos políticos no Brasil. Buscaremos descrever as principais legislações que delimitaram os direitos políticos no período de 1920 a 2010. O objetivo é acompanhar a linha histórica de organização dos direitos políticos por meio das transformações institucionais e normativas.

Em um primeiro momento, procuramos apresentar os mecanismos coronelistas que antecederam a formação da Justiça Eleitoral. A intenção não foi estabelecer a distância existente entre o ideal normativo, do ponto de vista jurídico, e as práticas efetivas da política brasileira, mas, sim, admitir a existência de diversas formas de alcance da representatividade (Pitkin, ver em Kinzo: 1980).

Muito embora as eleições configurassem como mera formalidade, houve a ampliação do sufrágio masculino, com a Lei Saraiva, em 1891. E, partir de então, o voto teria um outro valor, diverso dos períodos censitários do Império (1822-1888).

A passagem do Império para a República introduziu uma mudança importante na organização do Estado brasileiro. A Primeira República estabeleceu o aparato jurídico-administrativo laico. Cortando, portanto, o cordão umbilical entre Igreja e Estado.

Até então, os párocos eram considerados “funcionários públicos”. As funções dos párocos incluíam a organização da prática eleitoral. Eram responsáveis pela definição dos votantes, publicização dos nomes na Igreja Matriz (1842) e, também, participavam diretamente da apuração do processo eleitoral (Ribeiral, 2004).

A história político-institucional brasileira pode ser analisada em função do amadurecimento do processo eleitoral. A existência de partidos e a realização periódica de eleições nos remetem à influência do liberalismo político na organização do Estado. Contudo, as liberdades conviveram com controles, casuísmos e limites ao exercício dos direitos políticos.

No Brasil, foram corriqueiras as interferências nas regras que conduziram a prática e os procedimentos eleitorais, estabelecendo, em muitos casos, relações de compromisso entre as elites. O liberalismo político à brasileira trilhou um caminho no qual a legitimidade da representação deveria advir, mesmo em períodos de exceção, como no Regime Militar (1964-1985), do processo de consulta eleitoral.

Para a conquista do sigilo do voto e a idoneidade na apuração, o percurso institucional foi lento. Especialmente, se observarmos as instituições do ponto de vista da democratização de direitos e liberdades políticas. A cidadania regulada, como veremos adiante, deu a tônica para a incorporação de direitos políticos, algo compartilhado com o México.

Na Primeira República (1889/1930), o sistema político-eleitoral organizou procedimentos inidôneos que incluíam o controle do cadastramento à diplomação dos eleitos. Principalmente, instrumentalizou-se o voto de cabresto, como prática cotidiana, no intuito de legalizar o sistema de compromisso e revezamento de elites no poder denominado de “coronelismo” (Leal, 1996). A política de compromisso coronelista produziu traumas difíceis de serem sanados, como os constantes procedimentos de violência e as inúmeras artimanhas, em todas as fases do processo eleitoral.

Apesar do controle absoluto da escolha e prática eleitoral, o período republicano inaugurou a ampliação do sufrágio masculino e estabeleceu o fim do voto censitário no Brasil. Até 1930, o sistema político conviveu com a defesa formal de valores de representação política, em um ambiente de escolha pública, fraudado pela máquina estadual e oligárquica. Contudo, foi responsável por fomentar o Estado laico. Esta medida foi importante por permitir o afastamento da Igreja das decisões políticas e eleitorais e introduzir a formalidade jurídica na prática eleitoral.

A Revolução de 1930 estabeleceu novas bases políticas e, no que diz respeito aos direitos políticos, significou o fim do modelo de partidos únicos, estaduais, e a formalização de medidas de garantia procedimental ao voto. Foi o Código Eleitoral de 1932 que regulamentou os parâmetros para a formalização do sufrágio universal e também da Justiça Eleitoral no Brasil.

A idoneidade em relação aos resultados das urnas foi estabelecida com a institucionalização da Justiça Eleitoral. Ainda assim, por décadas sobreviveram controles formais, quanto às liberdades de organização de partidos, candidaturas e

recursos políticos. À medida em que a confiabilidade eleitoral pôde ser implementada, a ampliação dos direitos políticos passou a impactar as instituições legislativas, judiciárias e, também, a sociedade brasileira.

Em diversos momentos da história do país, as regras e procedimentos representaram excelente fonte de legitimação e um eficaz instrumento para o exercício do poder político. Pelo menos até 1930, o sistema político conviveu com a defesa formal de valores liberais de representação política e o processo de escolha pública pró-forma, controlado e fraudado pela máquina estatal.

Se a Revolução de 1930 impôs novas demandas para a representação no Brasil, com a criação da Justiça e do Código Eleitoral, a interrupção totalitária, em 1937, congelou as conquistas representativas da década. Contudo, embora tenha freado o amadurecimento de tais conquistas, os mecanismos de interventorias, impostos no Estado Novo (1937/1945) promoveram o sistema partidário, realizado pela democratização das décadas seguintes.

O retorno democrático, de 1946 a 1964, promoveu uma legislação eleitoral peculiar, no que diz respeito à regulamentação dos partidos políticos e candidaturas. Os recursos políticos em disputa foram alvo de controles populistas e corporativos.

Novas limitações aos direitos políticos ocorreram com a implantação do Regime Militar (1964/1985). Os casuísmos conviveram com a regulamentação e centralização legislativa promovida pelo Código Eleitoral, de 1965, e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Ao mesmo tempo em que os direitos políticos foram cerceados, o eleitorado aumentava, no país, promovendo uma dualidade curiosa para o sistema político brasileiro.

A Constituição de 1988 transformou a organização política. Não somente por assegurar o desenvolvimento da Justiça Eleitoral e do Ministério Público, mas, especialmente, por conta da regulamentação de liberdades e direitos fundamentais. Em 1988, ocorreu a constitucionalização dos mecanismos representativos, participativos e, também, dos direitos políticos.

Fortalecidas em 1988, as instituições democráticas puderam amadurecer novos debates acerca da incorporação de liberdades e direitos. Ao longo do tempo, as

instituições mudaram a compreensão do que seriam os direitos ao sufrágio. A sociedade, cada vez mais, passou a exigir liberdade de organização, associação e direito a candidaturas, como no caso das cotas de gênero.

A institucionalização de direitos incluiu, no caso brasileiro, a imposição de limites ao exercício dos mandatos. Em 2010, venceu a compreensão formal de que as instituições legislativas e judiciárias deveriam assegurar ao eleitor o direito de vivenciar um ambiente político distante de candidatos condenados judicialmente e capazes da compra de votos.

Neste capítulo, apresentamos os mecanismos duais e contraditórios de regulamentação de procedimentos e direitos políticos no país. A partir da descrição dos ciclos históricos, procuramos observar o liberalismo político em sua dimensão institucional e legalista.

A história das instituições eleitorais parece indicar uma preocupação em manter o sistema representativo em um ambiente de sufrágio, por vezes “suficiente”, por vezes “necessário”, convivendo, inclusive, com limitações e sufocamentos de liberdades e direitos políticos. No próximo item, descrevemos os instrumentos formais de controle de voto, bem como as mudanças políticas que puderam estruturar os procedimentos eleitorais no Brasil.

3.2- Formalização da Justiça Eleitoral

No Brasil, os primeiros quarenta anos da República (1889-1930) corresponderam ao sistema coronelista de organização das oligarquias estaduais no controle político do país. A Presidência da República conduziu a pactuação, no plano federal, a partir de uma rotatividade imposta pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, conhecida como “Política Café com Leite”.

Em cada consulta eleitoral, residia o reconhecimento mútuo entre as autoridades estaduais, impondo sua força política às pequenas localidades. Neste sistema político coronelista, o voto, muitas vezes chamado “voto de cabresto”, serviu como fator de legitimação do pacto entre as lideranças locais com o governo estadual (Leal,1996).

As oligarquias estaduais possuíam inúmeros instrumentos de controle e a regulamentação da prática eleitoral caminhou por supostos e inconsistentes avanços. Em toda a história das eleições presidenciais da Primeira República, nunca nenhum Presidente se elegeu com uma porcentagem eleitoral inferior a 85%, além da rotatividade dos membros da Câmara dos Deputados ter sido absolutamente insignificante (Bastos,1990: p.40).

A prática eleitoral, na Primeira República (ou República Velha), iniciava-se com o alistamento fraudulento e com garantias dos resultados asseguradas pelo constrangimento e coação do eleitor. A sequência de manipulações, para a manutenção da estrutura de compromisso coronelista, incluía alterações no alistamento eleitoral, “bico de pena”, fraudes na composição da mesa eleitoral e na expedição de diplomas.

O controle sobre a diplomação dos eleitos foi uma das ferramentas mais eficazes de interferência no processo de escolha pública. Segundo Victor Nunes Leal, o veto de candidaturas oposicionistas ocorreu, por meio do direito de reconhecimento e verificação atribuído à Comissão de Verificação de Poderes da Câmara dos Deputados. Caso o candidato não aliado do governo conseguisse ser eleito, o seu diploma poderia ser cassado.

Como existiam inúmeros falsos diplomas aprovados por juntas de apuração, muitas vezes, com influências políticas rivais, criou-se, com a Lei Rosa e Silva (1904), outro critério para o predomínio das oligarquias estaduais, vinculando a aceitação dos diplomas às assinaturas da maioria das juntas eleitorais da região. Se alguma dissidência oligárquica, ainda assim, fosse capaz de eleger e diplomar os seus candidatos, havia ainda as comissões de verificação de poderes, responsáveis por barrar a posse daqueles que não tinham o apoio dos governadores (Kinzo: 1978: 73).

O alistamento, a qualificação dos eleitores e os recursos às listas de votação cabiam à própria junta apuradora, representadas em sua instância máxima pelos comprometidos juízes de direito de cada município. Correspondendo, ao final dos pleitos, no total controle em relação aos direitos e garantias do sufrágio.

De 1904 a 1920, o controle sobre o voto do eleitor passou por adaptações. No começo da Primeira República, o voto poderia ser declarado em qualquer papel, sendo apurado mesmo que a cédula não estivesse inteiramente fechada, desde que constasse obrigatoriamente na cédula de votação, o nome e sobrenome do eleitor. Ainda em 1920,

ao eleitor era permitido o voto em outra seção do distrito municipal. No entanto, o voto era tomado em separado. Isto significava que o voto, o título e a carteira do eleitor ficavam sob o poder do juiz eleitoral (Ribeiral, 2004:p.21).

A legislação eleitoral sofreu significativas modificações. Uma importante mudança formalizada pelo Decreto Presidencial n.4226, de 30 de dezembro de 1920, foi o estabelecimento da listagem eleitoral permanente. Os avanços possuíam contornos meramente formais e o poder de decisão sobre o processo eleitoral, até a diplomação dos eleitos, estava completamente nas mãos dos juízes e das mesas apuradoras.

Competia ao juiz de direito proferir o alistamento, o despacho definitivo de inclusão, ou não inclusão no alistamento, inclusive definindo sobre a veracidade da alfabetização, identidade, letra e qualificação do eleitor. O horário do voto também era controlado pela mesa eleitoral, uma vez que os juízes e fiscais eleitorais ficavam “separados do lugar de votação apenas por um gradil de modo, porém, que a estes seja possível fiscalizar a eleição” (Art 28 do Decreto n.14.631, de 19 de janeiro de 1921).

O ano de 1921 marcou o fim da exigência de assinatura do eleitor na cédula de votação, mas as apurações continuaram repletas de interferências, chegando mesmo a serem desorganizadas e caóticas. As urnas eram abertas na presença do eleitorado e, ali mesmo, a apuração tinha início com a declaração em voz alta, pelo Presidente da mesa, dos vencedores do pleito. Procedimento este que permaneceu até o fim da Primeira República (Velasco,1935: p.90).

A interferência de autoridades judiciárias foi sendo introduzida aos poucos na organização das eleições republicanas. Entretanto, com uma magistratura deficiente e dependente do governo municipal e estadual, tal prática não modificou a estrutura fraudulenta das eleições, uma vez que existiam mecanismos diversos de manipulação sobre os resultados dos pleitos.

Foram duas as leis que estipularam o controle judiciário do processo eleitoral. Em 1904, a Lei Rosa e Silva (Lei 1269) afastou a interferência direta dos governos municipais na prática dos pleitos. A composição da mesa apuradora passou a ser formada pela magistratura, maiores contribuintes do município e, em menor número, de cidadãos locais escolhidos pelos vereadores.⁷⁵ A Lei nº3.139, de 1916, confirmou o

⁷⁵ A incipiente introdução de magistrados no controle do procedimento eleitoral, regulamentada em 1881, foi modificada pelo Regulamento Alvim, já em 1890. Este regulamento foi o instrumento utilizado pelo Governo Provisório para obter a maioria dos representantes que deveriam elaborar a nova Carta Constitucional. O papel do primeiro decreto eleitoral republicano foi aproximar o controle local da prática das eleições com os poderes estaduais. No momento inicial do golpe, já havia sido estabelecida a

alistamento eleitoral exclusivamente às autoridades judiciárias (Velasco:1935).

Nem por isso, o alistamento eleitoral deixou de ser a primeira, e mais evidente, forma de seleção de eleitores e de fraude nas listas eleitorais. A Lei de 1904 supunha recursos inúmeros para o alistamento de eleitores, prevendo uma comissão de revisão de alistamento, composta (em 1904) por um juiz de direito, três nomeações do prefeito e por mais quatro grandes contribuintes do município.

Foram inúmeros os recursos realizados pela comissão de alistamento, eleitores eram constantemente incluídos e retirados pelos juizes das listas de votação. As fraudes possuíam as mais diversas manifestações, mesmo os agentes públicos, muitas vezes nomeados pelos chefes locais, não mediam esforços para garantir a eleição de seus superiores. Os próprios agentes dos correios eram constantemente envolvidos em artimanhas eleitorais, quer sumindo com títulos, ou atrasando em demasia a entrega dos recursos, ou listas de alistamento indesejáveis. Tal prática era tão comum que há menção legal e punições previstas (embora nunca efetivadas) para agentes dos correios que fizessem sumir papéis do recurso, ou demorassem na sua remessa (Porto:1996).

A transferência do controle do processo eleitoral do Poder Executivo para o Poder Judiciário, incipiente no início da República, foi um dos aspectos mais importantes da formação eleitoral brasileira. A legislação eleitoral republicana iniciou a tipificação dos delitos sem, contudo, lhes atribuir penas específicas, o que inviabilizava a sua aplicação.⁷⁶

Mesmo na Primeira República houve uma preocupação em garantir minimamente as aparências de uma representação liberal. Tal preocupação com a garantia do “livre exercício dos direitos políticos”, assim definido em lei, culminou com a organização de um Código Penal em 1916, complementado pelo Decreto n.4215, de 20 de dezembro de 1920. As primeiras tipificações de delito eleitoral versavam sobre o

interferência direta dos intendentos no controle absoluto do processo eleitoral (Kinzo, 1978: p.71).

⁷⁶ “Nesta linha de observação, devem ser anotados dois pontos importantes: a política de definição de crimes eleitorais e a ascensão da participação do Poder Judiciário, não só na apreciação dos crimes eleitorais, como também no controle do próprio processo eleitoral, especialmente pela via do habeas-corpus. A partir de 1916, consolidam-se as primeiras tipificações de delito eleitoral: o constrangimento ilegal, a prisão ou detenção de membros da mesa eleitora, salvo em flagrante delito, sem que todavia se explicitem as sanções aplicáveis. Só em 1920, a partir da Lei 4226, é que os delitos começam a ser definidos e vinculados a sanções penais explícitas. Esses delitos, em geral, são manifestações diversificadas das fraudes eleitorais, mecanismos eleitoreiros imprescindíveis ao controle eleitoral pelos oligarcas” (Bastos, Aurélio *apud* Brasil, Olavo, 1990:p.45).

constrangimento ilegal, a prisão, ou detenção, de membros da mesa eleitoral, bem como sobre fraude no alistamento e apuração dos votos.⁷⁷

No entanto, as legislações eleitorais do período previam, constantemente, gratificações e abonos aos juízes, escrivãos, e tabeliães. Os juízes responsáveis pelo alistamento tornaram-se, cada vez mais, peças definitivas para o bom funcionamento do sistema de compromisso entre os poderes locais e a organização estadual. O poder dos juízes tornava-se indeterminado, podendo incluir, ou retirar, eleitores de listas de votação dez dias antes do pleito, duvidar da identidade do eleitor, ou reter o título eleitoral sob qualquer fundamento. As revisões das listagens eleitorais eram inúmeras. No dia da eleição, mesmo que de posse do seu título eleitoral, se o votante não estivesse incluído em uma das listas organizadas pelo juiz e criadas especificamente para cada pleito, o eleitor poderia ser impedido de votar (Ribeiral, 2004: p. 23).

A influência do federalismo norte-americano foi significativa na organização republicana do Brasil. A vocação federalista traduziu as propostas de enfraquecimento do centralismo unitário do Império e subsequente organização dos estados federados.

A República inaugurou a organização estadual da Justiça, mais especificamente os Códigos de Processo Federados. No movimento de organização estadual dos Códigos de Processo, existiu uma grande divergência na regulamentação entre os estados, embora a tradição de competência do Judiciário brasileiro tenha sido provincial (Bastos, 1990: p.42).

As Constituições Estaduais tiveram força sendo responsáveis inclusive pela administração e condução do processo eleitoral. A própria existência ou não da consulta aos cargos públicos passava por uma lógica interna dos estados, estabelecendo diferenças importantes entre um e outro ente federativo.⁷⁸ Em muitos casos, as legislações estaduais exigiam duas vias do voto, uma para a votação em si e a outra para o controle externo dos aliados e capangas dos chefes locais, responsáveis por

⁷⁷ A legislação, embora legitimasse a interferência dos membros da junta apuradora, ou da mesa eleitoral, na condução do pleito, estabelecia penas de prisão para os praticantes de fraudes eleitorais de 6 meses a 1 ano de prisão. No entanto, além da prescrição de oito anos para os crimes eleitorais, havia uma cláusula interessante nas leis do período, aos membros da junta apuradora, ou da mesa eleitoral, era prevista anistia aos crimes cometidos, desde que “contra a fraude *protestassem* no ato de ser praticada” (Art.50).

⁷⁸ A Constituição Republicana foi explícita ao estabelecer que era competência do Congresso legislar apenas sobre o processo eleitoral federal, o que foi confirmado pela Emenda Constitucional de 1926.

conferirem o voto na saída da votação.⁷⁹

A Emenda Constitucional de 1926 formalizou as interferências e o controle dos governos estaduais sobre o processo eleitoral. Esta iniciativa tornou ainda mais explícita a tutela do voto.

Em alguns estados havia eleição para o chefe do Executivo (o nome variava de acordo com o estado: prefeito, intendente, superintendente, agente do executivo) de todos os municípios. Em Minas Gerais (entre 1903-1930) e no Rio de Janeiro (até 1920), o presidente da Câmara era responsável pela função executiva. Em alguns estados (Ceará e Paraíba), todos os prefeitos eram indicados pelo governador. Em outros, havia indicação para os prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais, e cidades com obras e serviços de responsabilidade do estado” (Nicolau, 2002: p.28).

Em nenhuma das modificações legais alterou-se a definição dos distritos. As circunscrições foram um eficiente mecanismo de controle e delimitação das influências oligárquicas. Tal organização permitiu que o estado de Minas Gerais controlasse o Poder Legislativo por toda a Primeira República, mesmo depois que a sua população ficou menor que a de São Paulo.⁸⁰

Quanto às agremiações, a sua definição, como partidos únicos, estaduais, não teve qualquer modificação durante o período. A legislação eleitoral não faz nenhuma referência aos partidos políticos. Estes foram organização de forma unitária, seccionados por estados. Somente com a promulgação do Código Eleitoral de 1932 foram definidas as bases da organização partidárias no Brasil (Bastos *apud* Brasil, 1990: p.43).

Mesmo com um processo eleitoral fraudulento e corrompido, as eleições viciadas da Primeira República foram as responsáveis por garantir a estrutura de compromisso existente entre as oligarquias locais, os estados e o governo federal. Com

⁷⁹ A legislação muitas vezes era clara, não apresentando qualquer dualidade ou dissimulação quanto ao controle da mesa apuradora sobre a manifestação do eleitor. A Lei estadual gaúcha nº153 de 1913, em seu artigo 93, estabelece que o “eleitor chamado a votar deverá exibir o seu título e entregar a sua lista em dois exemplares iguais, aberta, escrita ou impressa em qualquer papel, mais assinada por ele próprio”. Com o Distrito Federal, a preocupação de garantia dos resultados eleitorais era ainda mais cuidadosa. Os invólucros dos livros e atas das seções eleitorais deveriam ser especiais, e a votação deveria ser realizada por juizes cuidadosamente definidos. A legislação específica para o Distrito Federal previa ainda mais uma artimanha legal chamada de ata de transcrição de votos, com a apuração e controle “final” dos resultados enviados aos órgãos superiores.

⁸⁰ Durante o período histórico em questão, a Câmara permaneceu com o número de 212 deputados, dentre eles, 37 eram de Minas Gerais, empatados, em segundo lugar, vinham São Paulo e Bahia, com 22, seguidos de Pernambuco e do Rio de Janeiro, com 17 representantes.

o fim do voto censitário e ampliação do sufrágio masculino, as eleições atingiram outra importância consolidando-se como um fator decisivo para a organização federativa do poder político. O período republicano introjetou o processo de consulta eleitoral um pouco mais na prática política do país.

A importância do voto esteve em sua manipulação, que estruturou-se em procedimentos legalistas e excludentes impostos pelos estados. O voto funcionava como moeda de troca dos poderosos. Os “coronéis” deveriam garantir, de qualquer maneira, a eleição do governador de seu estado e, em contrapartida, receberiam carta branca para o controle do poder local - nomeando desde o delegado até a professora primária (Leal, 1996).

3.3- Anos 1930 e a mudança de perspectiva

A permanência do compromisso coronelista dependia da manutenção do isolamento rural e de eleições fraudulentas. Um país mais urbano exigiu a ampliação eleitoral e o fim ao voto de cabresto.

Nos anos 30, o debate representativo-institucional voltou à tona estabelecendo como ponto alto a implantação da Justiça Eleitoral, isenta de interesses partidários e estaduais, responsável pelo estabelecimento da legitimidade do voto, do sufrágio popular.

A Revolução de 1930 afastou as oligarquias republicanas do poder político. A moralização do sistema eleitoral foi o pilar para a instituição do Governo Provisório (1930-1934) (Faoro, 1970). A apuração da vontade do eleitor e o sigilo absoluto do sufrágio foram fortalecidos como formas de representação. A nova solução de compromisso firmada com a Revolução de 1930 inaugurou nova legitimidade, embora pouco duradoura.

O Código Eleitoral de 1932 foi inspirado na obra de Assis Brasil, “Democracia Representativa: do Voto e do Modo de Votar”. Os conceitos principais dessa obra foram: o estabelecimento de tribunais (Supremo Tribunal Eleitoral e tribunais eleitorais); voto obrigatório, adulto e universal (inclusive feminino), secreto e alfabetizado; adoção do princípio majoritário na eleição do presidente, dos

governadores e dos senadores, e do princípio proporcional para a Câmara Federal e para as Assembléias Estaduais.

Nos dois anos iniciais da Revolução de 1930, com Getúlio Vargas no Governo Provisório, houve a criação da Justiça Eleitoral. A instituição tornou-se responsável pelo processo das eleições federais, estaduais e municipais, cabendo-lhe também resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade, proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos (Art.83 do Código Eleitoral de 1932 In: Jobim & Porto, 1996).⁸¹

As principais medidas em direção à liberdade e ao sigilo do voto foram a criação de um modelo de cabine indevassável e um padrão oficial de sobrecartas distribuídas pelos partidos, uniformizadas na forma, cor, dimensões e flexibilidade (Ribeiral, 2004). Além disso, visando dirimir as corriqueiras pressões dos governos sobre os empregos públicos, o Código de 1932 estipulou restrições para a composição das mesas eleitorais para funcionários demissíveis, não eleitores e indivíduos com condenações judiciais.

Ao Poder Legislativo, foi retirado o direito de reconhecimento e verificação dos poderes de seus membros, uma das ferramentas mais importantes de interferência no processo de escolha pública. A Justiça Eleitoral ficou responsável pelo processo das eleições federais, estaduais e municipais (art.83), cabendo-lhe também resolver as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade, proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos.

O resultado do novo código eleitoral foi o abandono do modelo uniforme dos partidos republicanos estaduais, vigente na Primeira República (1889-1930). A legislação idealizada por Assis Brasil caracterizava-se como “pré-partidária”. Admitia partidos estaduais, uni-estaduais e candidatos sem filiação partidária.⁸² Quanto ao

⁸¹ As funções da justiça eleitoral brasileira permanecem como foram dimensionadas inicialmente e vão desde o registro, cassação e fiscalização de partidos políticos, ao alistamento eleitoral, processamento e apuração das eleições, processo e julgamento de crimes eleitorais, inelegibilidades e pedido de direitos de resposta em tempos de campanhas eleitorais. Além disso, até hoje, a Justiça eleitoral brasileira não dispõe de um quadro próprio de magistrados, utilizando-se temporariamente de quadros de outros setores do Judiciário.

⁸² Os dois grandes movimentos políticos dos anos 20 foram: a Aliança Nacional Libertadora (ANL) - liderada por Luís Carlos Prestes, sob orientação da Terceira Internacional, - e a Ação Integralista Brasileira (AIB) - de orientação fascista e dirigida por Plínio Salgado. Eram movimentos que refletiam as divergências internacionais entre comunismo e fascismo, tendo em comum a mobilização das massas e o fortalecimento do governo central. Nenhum deles poderia ser caracterizado como um partido político

sistema eleitoral, o Código de 1932 introduziu um sistema misto, combinando aspectos do sistema proporcional e do sistema majoritário, para a Câmara dos Deputados.

Na prática, o Código de 1932 facilitou as candidaturas. A exigência de um registro prévio de candidatos foi uma novidade, além da representação classista e da possibilidade de candidaturas avulsas concorrerem aos pleitos.

A representação classista foi uma tentativa a mais do governo de reduzir a influência das oligarquias estaduais no Congresso Nacional e permitir que lideranças corporativas fizessem parte do processo constituinte. A organização do pleito, bem como das listagens de votação dos delegados –eleitores ficou como responsabilidade do Ministério do Trabalho, e não da Justiça Eleitoral. Além disso, o número de representantes na Câmara dos Deputados foi ampliado de 212 para 250, sendo 40 deputados eleitos posteriormente, em votação indireta pelos sindicatos, associações de profissionais liberais e funcionários públicos. (Carvalho,2002: p.101)⁸³

Na representação profissional ou classista, os eleitores inseridos na máquina produtiva passavam a ser representados duas vezes. Embora os princípios de igualdade do voto fossem aceitos, na prática, a lei, além do voto para a escolha de um representante do povo, concedeu ao eleitor pertencente a uma associação profissional, outro voto na eleição do representante daquela profissão. Com a criação do conceito de “voto de qualidade”, reconheceu que deveriam ter mais influência na Câmara dos Deputados os votos dos sindicalizados e funcionários públicos, desintegrando a consagrada fórmula do voto igual: *one man one vote*.

As eleições para representantes profissionais foram realizadas, em 30 de julho de 1933, na forma de eleições indiretas. Nas associações, sindicatos e órgãos públicos escolhiam em assembléia geral os chamados “delegados-eleitores” que, por sua vez, eram os responsáveis pela eleição dos representantes funcionais ou corporativos.

O Decreto nº. 22.168, de 05 de dezembro de 1932, inovou em matéria eleitoral criando com as justificativas de necessidades emergenciais o alistamento *ex-officio*.

como no Império, nem tampouco um partido estadual - como aqueles da Primeira República ou República Velha como chamam alguns.

⁸³ Tal modificação consistia na eleição de um sexto (40 em 250) de deputados por meio de delegados escolhidos pelos sindicatos, tanto de empregados quanto patronais. Foram eleitos 40 deputados classistas, 17 representando os empregadores, 18 os empregados, 3 os profissionais liberais e 2 os funcionários públicos (Carvalho, 2002: p.101).

Para as eleições constituintes de 1933, algumas soluções serviram como forma de contornar situações de limitação formal e burocrática diante da dimensão do país. Tal medida continuou sendo adotada, inclusive nas primeiras eleições do período de redemocratização em 1945, alcançando índices de participação importantes.

O estabelecimento do alistamento *ex-officio*, implantado em 1932, foi fundamental para assegurar o voto de trabalhadores sindicalizados, empresários e funcionários públicos. A expansão do número de eleitores dependeu diretamente dos trabalhadores do serviço público e da organização política advinda dos sindicatos e indústrias.

As normas eleitorais definiram ainda a obrigatoriedade do voto, atribuindo sanções aos não alistáveis. Na prática, tal medida significou a extensão do sufrágio aos analfabetos e estrangeiros, desde que inseridos em sindicatos, indústrias, ou serviço público. Esta medida foi fundamental para a organização da política da “cidadania regulada”, no país, como veremos adiante.

A cidadania regulada foi importante como medida de controle dos direitos políticos, isto porque a administração do cadastramento e do processo eleitoral ainda estavam bem distantes do cotidiano representativo no país. É compreensível imaginar que o corpo administrativo da recém criada Justiça Eleitoral necessitasse de um esforço imediato de ampliação e institucionalização, o que pôde ocorrer somente nos anos 1950.

A força estatal na organização do processo de escolha pública surgiu de um processo de inserção política, definido por Wanderley Guilherme dos Santos como cidadania regulada:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (Santos, 1998: p. 103).

Além da representação classista e do alistamento *ex officio*, a bandeira da moralização do sistema representativo trouxe a discussão sobre a ampliação dos direitos políticos, especialmente do voto feminino. O sufrágio foi ampliado para incluir as mulheres, mas somente aquelas que tinham atividade produtiva, o que foi modificado somente em 1946.

A Constituição de 1934 processou algumas mudanças no Código Eleitoral de 1932. Entre elas esteve a redução da idade mínima para 18 anos, o sistema proporcional para as eleições para a Câmara dos Deputados e a obrigatoriedade de alistamento e voto para homens e funcionárias públicas.

Tais medidas favoreceram enormemente a organização política do Governo Provisório. Somando as bancadas eleitas pelos interventores estaduais, nomeados por Vargas, com os deputados funcionais, o governo conseguiu maiorias confortáveis na Constituinte de 1934 e na legislatura ordinária seguinte (1935-1937). A Câmara dos Deputados passou a ser composta por 300 deputados, 250 eleitos pelos eleitores e 50 por associações profissionais. O chefe do governo provisório foi eleito (indiretamente) para um mandato de quatro anos (até 1938), pelo último ato da Constituinte.

Os anos que se seguiram, até a promulgação da Constituição de 1934, foram anos de mudanças na orientação política. As idéias liberais de representação política tiveram inspiração limitada. Do ponto de vista da doutrina clássica, faltava a organização do corpo eleitoral em áreas geográficas distantes dos centros políticos e econômicos. Inexistia a nítida compreensão de que a Justiça Eleitoral precisaria de alcance e gestão administrativa para, enfim, incorporar a cidadania ampla para homens e mulheres.

A Revolução de 1930 estabeleceu uma forma de compromisso em que nenhum dos grupos participantes do poder pôde oferecer legitimidade ao amadurecimento do processo de lisura na escolha eleitoral. Embora clamasse pela moralização, o sistema político caminhou rapidamente para a individualização e personalização populista do poder. A simples criação da Justiça eleitoral não pôde resolver imediatamente a ânsia por participação democrática no país.

Em 1937, o Congresso relutou em aprovar sucessivos pedidos de Estado de Sítio e Getúlio Vargas perdeu o controle da campanha presidencial, naquele ano. A radicalização crescente dos grupos totalitários, dando tratamento técnico às reivindicações e aspirações de diversos setores sociais, desembocou no fechamento do Congresso, em novembro de 1937. (Campello de Souza, 1976).

Na Primeira República República, a organização política estruturou-se no princípio da autonomia estadual e na política dos governadores. O Estado Novo (1937-1945) procurou a unificação. Implantou uma extensa rede de órgãos burocráticos intervindo diretamente nos estados, ao mesmo tempo em que suspendeu o funcionamento de todas as organizações partidárias no país (Campello de Souza, *op. cit.*, 1976).

O Estado Novo interrompeu o caminho de organização da Justiça Eleitoral no Brasil. Iniciou-se um período autoritário de 11 anos sem eleições no país. O Poder Legislativo e Executivo foram dissolvidos para o estabelecimento de uma política de interventorias nos estados. A nomeação de interventores federais, nos estados e prefeituras, foi a principal base política efetivada pela ditadura varguista. Neste período, a máquina administrativa foi ampliada por meio do sistema político organizado com Estado Novo.

Getúlio Vargas consagrou-se como importante liderança no país, uma hora adotando mecanismos de defesa do café, outra promulgando a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943). A base da estrutura sindical foi criada neste período. Sua inspiração veio diretamente do corporativismo fascista de Mussolini, da “Carta Del Lavoro”.

As justificativas para a dissolução do Congresso Nacional e adoção de um regime ditatorial foram atribuídas aos dissídios partidários, ao sistema eleitoral e à infiltração comunista no país. Contra a ameaça autoritária do comunismo, e livre manifestação de movimentos sociais avessos à paz, à segurança, e à integridade do povo brasileiro, foi estabelecido uma ditadura que deveria sujeitar-se a uma consulta plebiscitária. Fato que nunca ocorreu.⁸⁴

⁸⁴ O Decreto-lei nº37 proibiu a existência de partidos políticos no país. As justificativas para tal atitude apoiaram-se no sistema eleitoral brasileiro, responsável por proliferar os partidos políticos, tão nefastos à prosperidade social. A representação, a partir de então, deveria ocorrer de forma direta entre o povo e o líder da nação, sem a interferência de organizações interesseiras e dissimuladas. Os comícios e as

A opção inicial do regime com o corporativismo fascista foi coerente com toda a formulação ideológica e constitucional realizada.⁸⁵ Teóricos, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres, principal redator da Constituição de 1937, criticaram o liberalismo em função de sua “artificialidade” e “inadequação” à sociedade brasileira. Daí a necessidade de outra forma de organização social: a corporativa.

O período autoritário de 1937 a 1945 foi responsável por enrijecer o poder da máquina estatal getulista, para além da redemocratização. Com a estruturação da Justiça Eleitoral totalmente por implantar, e com uma opinião pública urbana mais informada, as interferências do Poder Executivo, em suas mais diversas dimensões, sofisticaram-se.

O Estado Novo pôs fim a todas as discussões parlamentares de moralização eleitoral. Tais aspirações foram somente retomadas nos anos 1940, tempos em que as bases da representação política já eram outras. A Constituição outorgada de 10 de novembro de 1937 interrompeu bruscamente a institucionalização da Justiça Eleitoral no país.

O processo político em curso, então com francas inspirações totalitárias alemãs e italianas, escapou inteiramente aos limites que a corrente liberal pretendia estabelecer. Os setores das classes médias, cafeeiros, e aqueles não diretamente ligados aos centros exportadores não possuíam suficiente organização para lutarem por uma representação política mais participativa (Weffort, 1980).

No plano internacional, a partir de 1942, em face das pressões da diplomacia norte-americana, estruturada na ligação econômica do Brasil com os aliados obrigou o governo brasileiro a romper com a Alemanha. E, portanto, com suas influências na formalização e legitimação do poder político.

Ao firmar uma posição em favor das democracias, o regime ditatorial de Vargas enfrentava um paradoxo. No plano externo alinhava-se a uma ideologia liberal democrática, o que alimentou a reorganização das oposições

manifestações populares - desde que pró-governo - não foram atacados, ao contrário, foram posteriormente estimulados pelos veículos de propaganda estado-novista.

⁸⁵ Versava o texto da Constituição de 1937: “Atentando ao estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente; (...) Com o apoio das Forças Armadas (...) resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito a sua honra e a sua independência e, ao povo brasileiro sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e a sua prosperidade” (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937).

ao regime. No plano interno, mantinha um compromisso com as posições anti-liberais. (...) Muitos críticos do regime se encontravam presos ou isolados, como no caso do líder comunista Luís Carlos Prestes e do liberal Armando Salles de Oliveira (Vechio, 2000: p. 4).

Com a derrota do Eixo, pelos Aliados, a vitória ideológica da democracia havia se firmado em relação ao regime nazi-fascista. O liberalismo político do pós-guerra assentou-se como hegemonia ideológica internacional. A política interna brasileira sofreu o seu reflexo, impondo-se o fim do Estado Novo, em 1945.

Ao fim da ditadura varguista, o Estado apresentou estrutura burocrática mais fortalecida e a sociedade uma base mais informada e urbana. A execução de controle formal ao processo de escolha para os cargos públicos iniciou o seu verdadeiro caminho para a definição de sua fisionomia institucional. E ao fim manifestou a urgência da expressão do voto secreto e da participação feminina no processo de escolha de representantes.

3.4 – Primeira redemocratização

Mesmo com Vargas e seus interventores estaduais sendo depostos dois meses antes do pleito de 1945, seu governo havia tutelado mudanças na legislação eleitoral e na organização destas eleições. A Lei Constitucional nº 9, fixava a data de 2 de dezembro de 1945 para a eleição do Presidente e do Congresso Constituinte, ficando os pleitos estaduais para 6 de maio de 1946.

O Presidente eleito em 1946, General Eurico Gaspar Dutra, tomou posse em janeiro e concluiu o trabalho da Assembléia Constituinte, promulgando a nova Constituição. A Constituição de 1946 inaugurou um período de eleições diretas e de separação entre o Legislativo e o Executivo. O processo de “retorno” à democracia caminhou para o lançamento de novas bases de organização do sistema partidário e reavivou a iniciativa de movimentos sociais e atividades políticas.

Mas a manutenção da máquina política varguista definiu-se como organizadora do sistema partidário nascente. As bases partidárias anteriores ao período totalitário foram pulverizadas e novas agremiações criadas. Os partidos herdeiros da máquina governamental getulista foram o Partido Trabalhista Brasileiro e o Partido Social

Democrático (PTB e PSD). Vargas aproveitou o sistema corporativista, de sindicatos controlados pelo Ministério do Trabalho para organizar o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e, no interior, cada interventor estruturou uma seção estadual do PSD (Partido Social Democrático).

Para além do sistema partidário, o populismo getulista sobreviveu. Os mecanismos utilizados foram o controle sindical e a interferência na organização estadual, imprimindo a centralização (Fausto, 1970). De um lado, estava a cidadania regulada, vinculando a inserção política ao sistema trabalhista, por meio da ampliação corporativa dos direitos políticos,⁸⁶ inclusive pelo alistamento *ex-officio*. Do outro, a produção e modificação constante de regras de organização do processo eleitoral, interferindo diretamente na competitividade do processo (Santos, 1998).

As leis pós-1930 facilitaram o cadastro de eleitores bem como a conquista de alguns direitos políticos, embora capitaneados pela cidadania regulada. O alistamento *ex-officio* continuou sendo adotado, inclusive, nas primeiras eleições do período de redemocratização, em 1945, alcançando índices de participação importantes.

Nas eleições de 1945, o alistamento *ex-officio* foi responsável por 23% da votação nacional (Nicolau, 2002: p.44). Foi permitido até as eleições estaduais de 1947 e abolido com o Código Eleitoral de 1950, quando passou a ser exigido o alistamento individual (Campello de Souza, *op. cit.*: p. 100).

O alistamento feito em 1945 foi muito mais eficiente do que o realizado 12 anos antes (1933). Foram registrados 6,168 milhões de eleitores, um crescimento de 329% enquanto a população cresceu apenas 25% no mesmo período” (2002, p. 44). O alistamento *ex-officio* realizado pelos interventores dos governos estaduais e sindicatos obteve um grande sucesso. No total 21% dos eleitores foram cadastrados por esse sistema, mas com contingentes mais acentuados no Distrito Federal (à época no Rio de Janeiro), que atingiu 54% devido a um amplo controle estatal, e 31% em São Paulo, por conta do grande número de sindicalizados (Nicolau, 2002, p. 43).

A Constituição de 1934 reduziu a idade de 21 para 18 anos e instituiu a obrigatoriedade de alistamento para homens e funcionárias públicas. Contudo, foi somente com a Lei Agamenon, em 1945, que foi ampliada a obrigatoriedade de

⁸⁶ Medidas como a incorporação de brasileiros pertencente às forças armadas durante a guerra com a Alemanha e a permissão para o eleitor, funcionário público, ou militar, escolher o seu domicílio eleitoral, ambas presentes no Decreto-Lei n.8.166, de 1945, foram exemplos da ampliação corporativa dos direitos (Artigo 126 da Lei Eleitoral de 194; In: Jobim & Porto, 1996).

alistamento e voto para todas as mulheres (Jobim & Porto, 1996). A Lei Agamenon foi o instrumento fundamental para a regulamentação do alistamento de eleitores, candidatos e para o controle do processo eleitoral (Decreto-lei nº 7856, de 28/05/1945).⁸⁷

A Lei eleitoral de 1945 foi responsável por introduzir o sistema exclusivamente proporcional para as eleições da Câmara dos Deputados, além de estabelecer, pela primeira vez, critérios para a organização dos partidos.⁸⁸ A figura do deputado funcional desapareceu e foi montado o sistema partidário nacional.

O princípio proporcional alcançou dimensões peculiares com a Lei Agamenon.⁸⁹ A permissividade de candidaturas e partidos caracterizou as eleições de 1945 e a posterior composição da Assembleia Constituinte. As manobras eleitorais foram as mais diversas.

A obrigatoriedade de afiliação nacional facilitou a organização dos partidos ligados ao antigo sistema de interventorias do Estado Novo. Estes agrupamentos políticos dispunham de articulações nacionais, ao passo que, as demais agremiações, em geral, estavam restritas a um ou dois estados (Campello de Souza, 1996: p. 114).

A nacionalização dos partidos políticos foi apresentada como medida de combate ao regionalismo remanescente da Primeira República. No entanto, dificultou ao máximo a estruturação partidária das oposições, especialmente porque tinham características estaduais.

⁸⁷ O Código Eleitoral de 1932 estabeleceu os parâmetros gerais para a Lei Agamenon. Os conceitos principais dessa obra foram: o estabelecimento de tribunais (Supremo Tribunal Eleitoral e tribunais eleitorais); voto obrigatório, adulto e universal (inclusive feminino), secreto e alfabetizado; adoção do princípio majoritário na eleição do presidente, dos governadores e dos senadores e do princípio proporcional para a Câmara Federal e para as Assembléias Estaduais.

⁸⁸ Para a obtenção de registro partidário era necessário a assinatura de 10 mil eleitores, distribuídos por pelo menos 5 estados, número que aumentou para 50 mil, em 1946. Por outro lado, para concorrer nas eleições de 1945, um partido (ou coligação) podia registrar seus candidatos até 15 dias antes das eleições. Ainda não havia sido estabelecido um tempo mínimo para a filiação partidária, nem tampouco regras de domicílio eleitoral.

⁸⁹ No pleito de 1945, o artifício das sobras eleitorais foi incorporado à maioria dos votos, a representação proporcional foi alterada para o método D'Hondt com a distribuição proporcional das sobras entre todos os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral.

Uma vez estabelecido em 10 mil o número de assinaturas para a criação de novas agremiações, o Decreto-Lei nº8.063, de maio de 1946, assinado por Eurico Gaspar Dutra, ampliou o seu número para 50 mil. Embora a representação política formalizada transferisse os embates para o plano institucional, estabelecendo gradualmente uma maior lisura na leitura das consultas eleitorais, a competitividade do processo sofreria algumas ingerências quanto à estruturação das regras do pleito. O liberalismo continuou como inspiração teórica para a organização do processo eleitoral, no entanto, alguma interferência do Estado e alguma confusão nos limites decisórios, entre os poderes e funções estatais, permaneceram evidentes. As eleições de 1947 elegeram os governadores e as assembleias estaduais, um terceiro senador federal em cada estado, 12 deputados federais adicionais, e ainda prefeitos e vereadores municipais. Com justificativas variáveis para o cancelamento das agremiações, de 31 partidos com registro provisório, 15 o tiveram cancelado (Campello: 1976: 116).

A legislação permitiu que Vargas pelo PTB e Luiz Carlos Prestes pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro) fossem candidatos em todos os estados. Assim, funcionaram como locomotivas, para eleger seus companheiros de coligação eleitoral. (Campello de Souza, op.cit., 1976).

(...) Das manobras legiferantes às eleições de 1945, passando pela formação da assembleia constituinte em 1946, pelas eleições estaduais em 1947 e pelas eleições municipais de 1947-1948, até o retorno ao Palácio do Catete em 1950, em toda esta sequência foi sem dúvida Getúlio Vargas o grande vencedor (Campello de Souza., 1976: p. 122).

Embora somente candidatos registrados pelos partidos políticos ou por alianças partidárias pudessem concorrer aos pleitos, a legislação permitiu que um candidato concorresse por mais de um partido para os cargos regidos pelo princípio majoritário, e por um partido ou coligação para os cargos regidos pelo princípio proporcional (artigos 39 e 42 da Lei Agamenon de 1945).

O mais curioso residia no fato de um candidato poder concorrer simultaneamente para presidente, senador e deputado federal num mesmo estado ou em mais de estado. Getúlio Vargas, foi eleito em dois estados para senador e em outros nove para deputado federal, além de tudo, foi beneficiado pelo sistema de sobras e elegeu uma lista interminável de indivíduos escassamente votados.

A nacionalização dos partidos políticos não excluiu a característica totalitária de perseguição política ao comunismo. A Legislação Eleitoral de 1945 estabeleceu

competência para o TSE negar registro a qualquer partido cujo programa fosse contrário aos “princípios democráticos”. Em 1947, esta foi a justificativa utilizada para a cassação do Partido Comunista Brasileiro.⁹⁰

Segundo Fleischer, a clandestinidade do partido comunista foi responsável por beneficiar o PTB. Além de retirar Prestes da disputa política. O Partido Trabalhista Brasileiro perdeu o controle das eleições sindicais nos anos de 1945 a 1947. A representação trabalhista subiu de 7%, em 1946, para os índices de 28%, em 1963 (Fleischer, 1990: p.20).

Se, por um lado, a legislação controlou, indiretamente, a disputa política, dificultando candidaturas não alinhadas ao varguismo, por outro, promoveu a inclusão de cidadãos ao processo de escolha eleitoral. E, para tanto, foram amplamente utilizados os mecanismos corporativos implantados ao longo do período estadonovista.

A Lei Agamenon manteve as duas formas de cadastro eleitoral do Código de 1932: por iniciativa do cidadão, ou *ex-officio*. No entanto, foi a burocracia estatal, criada durante o regime autoritário de 1937, a responsável por aumentar o número de cadastrados. Por meio do sindicalismo e das organizações públicas, o controle burocrático auxiliou o cadastramento de eleitores em um período em que a Justiça Eleitoral ansiava por ser implantada no país.

A Constituição de 1934 havia reduzido a idade de 21 para 18 anos e instituído a obrigatoriedade de alistamento para homens e funcionárias públicas. Todavia, foi somente com a Lei Agamenon, em 1945, que foi ampliada a obrigatoriedade de alistamento e voto para todas as mulheres.

Apesar das limitações aos direitos civis, como o direito de greve e a organização de entidades comunistas, a partir de 1945, a participação popular cresceu significativamente. No período de redemocratização (1946-1964), as manifestações e associações políticas organizadas em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações ganharam expressão no Brasil.

⁹⁰ “(...) a 7 de maio de 1947, o partido foi posto na ilegalidade por decisão do TSE, numa votação apertada (3 votos contra 2). Em 27 de outubro de 1947, o Senado aprovou o projeto de cassação dos seus representantes no Parlamento. Em 10 de janeiro de 1948, a Câmara completou o processo de proscricção do PCB, aprovando a cassação dos representantes comunistas na Câmara e no Senado. (Vechio, op.cit:191)

Houve um significativo aumento da participação eleitoral, entre os anos de 1946 a 1984.

O aumento da participação eleitoral pode ser demonstrado pelos números que se seguem. Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9%, e em 1960, 18%. Em números absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão, em 1930, para 12,5 milhões, em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões. O número de eleitores inscritos era, em geral, 20% acima do dos votantes, devido à abstenção que sempre existia, apesar de ser o voto obrigatório. Em 1962, por exemplo, o eleitorado era de 18,5 milhões correspondente a 26% da população total (Carvalho., 2002: p. 146).

Foram também ampliados alguns direitos políticos, liberdades de expressão e facilidades para o exercício do voto. O Código de 1950 (Art.129 § 6º) definiu algumas garantias para a liberdade de expressão política, em recintos abertos, mediante apenas uma comunicação, por ofício ou telegrama, à autoridade competente (Ribeiral, 2004: p.48). À exceção dos militantes comunistas, o direito de reunião e de realização de comícios foi gradualmente sendo estabelecido.⁹¹

Quanto aos procedimentos eleitorais, foram modificados especialmente o alistamento eleitoral e as cédulas, que passaram a ser oficiais. Em 1955, foi criada a cédula de votação. Mantidas nos cartórios eleitorais, continham informações dos eleitores, inclusive com fotografias.

A adoção da cédula oficial instituiu um procedimento importante para a idoneidade e liberdade de escolha do eleitor. A cédula passou a ser padronizada e confeccionada pela Justiça Eleitoral. Deveria ser impressa e distribuída pelo Tribunal Superior Eleitoral aos Tribunais Regionais. Dos estados, deveria ser redistribuída para os juízes, que a remeteriam aos presidentes das mesas receptoras em número suficiente aos eleitores de cada uma das seções.

A primeira consequência da utilização da cédula oficial para as eleições proporcionais foi o aumento de votos nulos.

Na primeira eleição para a Câmara dos Deputados que utilizou a cédula

⁹¹ Uma vez cancelado o registro de um partido, os mandatos dos cidadãos eleitos sob sua legenda seriam mantidos, salvo se o cancelamento houvesse sido decretado em virtude do Art.168, criado exclusivamente para cassar o Partido Comunista Brasileiro.

oficial (1962), havia espaço para o eleitor escrever o nome, ou número do candidato, e as iniciais do partido ou coligação. Os votos nulos dobraram passando de 9,1% (1958) para 17,7% (Nicolau, 2002.: p. 54).

A cédula oficial obrigou a uma atitude ativa do eleitor em relação à sua escolha eleitoral. O eleitor teria que conhecer o partido, o número ou nome do candidato. Esta medida pôs fim a uma postura passiva de recolher em jornais locais, ou na própria secção eleitoral, papéis impressos, ou datilografados, com os dados dos candidatos.

No que diz respeito ao alistamento eleitoral, houve uma significativa depuração do cadastro. O Código de 1950 foi responsável por acabar com o alistamento *ex-officio*, com a candidatura avulsa e por estabelecer os procedimentos relativos às sobrecartas oficiais e às cabines de votação. A eliminação dos falecidos, dos registros duplos e das inúmeras medidas inapropriadas, nos alistamentos eleitorais, produziu um significativo decréscimo no eleitorado brasileiro. O eleitorado diminuiu em 8,7% o número de votantes, enquanto que, no mesmo período, a população havia crescido 11% (Nicolau, *op.cit.*: p. 52).

O Código Eleitoral classificou os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno. Estabeleceu normas para a sua constituição e organização, contabilidade e finanças, desde que aprovados pelo Tribunal Superior Eleitoral.⁹² Contudo, não havia no texto, de 1950, uma diferenciação entre estatuto e programa partidário. Apenas estabeleceu, genericamente, que violação dos estatutos internos poderia ser punida com dissolução dos diretórios ou partidos.⁹³ O modelo de delegação

⁹² Para tanto, em seu Artigo 146 definiu competências de denúncias em matéria financeira. “O Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional, mediante denúncia fundamentada de qualquer eleitor, ou de delegado de partido com firma reconhecida, ou representação, respectivamente, do Procurador-Geral ou do Procurador Regional, determinarão o exame da escrituração de qualquer partido político e bem, assim, a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e os seus candidatos” (Código Eleitoral de 1950, *apud* Jobim & Porto, 1996: p.446).

⁹³ O Código Eleitoral de 1950 regulamentou no seu capítulo VII, o que denominou de propaganda partidária no país. Permitiu a livre adoção de siglas, fachadas e identificações partidárias diversas; bem como regulamentou o período de três meses para as campanhas eleitorais, sob a forma de faixas, cartazes, alto-falantes. Embora a fiscalização tenha sido inexistente, estabeleceu punições rigorosas, com penas de detenção de seis meses a dois anos, para funcionários públicos em caso de coação eleitoral, e para qualquer cidadão que oferecesse troca de voto por solicitação de vantagem de qualquer natureza.

de formação política e de ampla liberdade de organização partidária havia sido firmado no Brasil.

Embora houvesse um ambiente de maior participação política, em 1955, foi um ano de grave crise política. O suicídio de Getúlio Vargas, no ano anterior, conduziu ao poder o Vice-Presidente, Café Filho. Meses depois, este sofreria um infarto (Gaspari,2002). Em 1960, ocorreu novo impasse institucional. Desta vez, produzido pela legislação eleitoral, ao permitir que o Presidente e o Vice-Presidente fossem eleitos por partidos diferentes, o PSD e o PTB.

A existência de votações separadas para Presidente e Vice-Presidente da República; a permissão para candidatos disputarem em vários distritos, cargos diferenciados em um mesmo pleito; além de efeitos combinados entre super-representação dos estados menores, tornaram frágil o apoio parlamentar. O Parlamento foi eleito dois anos antes, em 1958, portanto em período desencontrado com a eleição para a Presidência da República (Gaspari, 2002).

A votação da emenda parlamentarista, em 1961, foi um expediente utilizado pelo Congresso Nacional para contornar a crise político-militar. Desta vez, uma crise provocada pela renúncia do Presidente Jânio Quadros, sete meses após a sua posse, em 1960. A manobra para sua implantação acabaria por representar um instrumento deliberado de redução dos poderes conferidos ao Vice-Presidente João Goulart, do Partido Trabalhista Brasileiro.

No Brasil, o referendo foi utilizado pela primeira vez em 1963, para determinação do sistema de governo presidencialista. No referendo, o presidencialismo também se sagrou vencedor e o parlamentarismo, que vigorou por quase dois anos, foi abandonado.⁹⁴O referendo recuperou os poderes constitucionais de João Goulart. Entretanto, um novo capítulo da história política brasileira foi aberto com a sua deposição, em 31 de março de 1964.

⁹⁴ Tal medida, na época, foi chamada de plebiscito, mas o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu que a consulta foi uma resposta à imposição do parlamentarismo, em 1961. Dessa forma, a sociedade foi ouvida a respeito de uma medida tomada anteriormente.

3.5 – Casuísmos e contradições eleitorais (1964-1985)

O Ato Institucional nº. 1 foi decretado em 07 de abril de 1964. Esta medida ordenou as Forças Armadas como o supremo poder político da Nação e expandiu os poderes do Executivo, limitando as atribuições do Congresso Nacional e do Judiciário.

Editado por uma Junta Militar, refletiu a preocupação em manter uma ordem constitucional aparente. Reunidos, no Rio de Janeiro, os Generais Golbery, Castello Branco e Costa e Silva redigiram o “Manifesto dos Generais da Guanabara” no qual faziam um apelo para que os “camaradas do Exército, em prol da defesa do Brasil, se mantivessem coesos e unidos a fim de restaurar a legalidade no país” (Gaspari, op.cit: p. 106).

Com o passar dos meses, a transitoriedade do Golpe Militar foi abandonada em prol de uma organização política centralizadora e autoritária. A preocupação com a manutenção da legalidade, por meio de “dispositivos constitucionais”, foi uma das principais tônicas do regime. A legislação eleitoral, no período compreendido entre a deposição de João Goulart, em 1964, e a eleição de Tancredo Neves, em 1985, foi marcada por uma sucessão de atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis.

O primeiro Ato Institucional suspendeu os direitos políticos de 50 deputados federais, diminuindo consideravelmente os parlamentares opositores (Ato Institucional nº. 1). A medida introduziu o período de cassações e muitos parlamentares, ex-ministros, funcionários públicos e militares perderam os seus cargos e/ou seus direitos políticos, por dez anos. Estabeleceu o controle sobre as candidaturas, por meio de normas rigorosas. Quanto aos funcionários públicos, suspendeu garantias constitucionais com a possibilidade de demissão de civis e militares (Artigo 7º do AI - 1).

No que diz respeito às normas eleitorais, a legislação do período militar foi aparentemente contraditória. Embora tenha alterado as regras de condução dos pleitos, incluindo a duração de mandatos e cassação de direitos políticos, as normas eleitorais do período militar unificaram a legislação do país

Curiosamente, em um ambiente de controle sobre os direitos políticos, a legislação eleitoral foi responsável por estabelecer regras estáveis e continuadas, no que diz respeito à geografia da circunscrição e do voto. A normatização ocorreu com o Código Eleitoral e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), ambos de 1965. Um ano após a decretação do Golpe de Estado.

A elaboração do Código Eleitoral de 1965 e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos visou a unificação da legislação eleitoral do país. Tais regras significaram o fim das aberrações políticas constantes, no período 1946/64. Dentre outras modificações, a proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais; proibição de candidatos concorrerem a cargos diferentes, na mesma circunscrição, ou em distritos diferentes.

O Código de 1965, embora tenha sido sancionado durante o período militar, foi responsável por estabelecer regras importantes de administração dos procedimentos eleitorais. No que tange à confiabilidade, dedicou-se a garantir os procedimentos idôneos de abertura de urna e condições que resguardassem o sigilo do voto.

Os fiscais de partido e os candidatos passaram a exercer um papel fundamental na impugnação e nos recursos, frente às juntas eleitorais. Esta medida finalmente caracterizou a corresponsabilidade dos partidos políticos na fiscalização eleitoral. O papel dos fiscais veio a ser diminuído, somente nas eleições de 1996, com a adoção gradual da urna eletrônica e sua ampla utilização nas eleições municipais do ano 2000.

A Primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, LOPP nº4740, de 15 de junho de 1965, estabeleceu parâmetros para a organização partidária. Caracterizou os partidos políticos como organizações de direito público interno, responsáveis em traduzir “compromissos de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição” (Art.18 da LOPP).⁹⁵ Implantou, também, o sistema de identificação numérica de partidos e candidatos.

⁹⁵ Tal cláusula teve sua origem nos anos quarenta sendo responsável pela justificativa legal de cassação do Partido Comunista Brasileiro, em 1947. Embora não tenha permitido o registro provisório dos partidos, diferente das amplas facilidades do período 1946-64, criou uma primeira contradição. Para evitar a proliferação de partidos políticos sem base eleitoral nacional, continuou-se a guardar a tradição anterior.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi responsável por estabelecer limitações à formação de novos partidos exigindo a assinatura de 3% do eleitorado, distribuídos em 11, ou mais estados, com o mínimo de 2% em cada nova agremiação (Artigo 7º da LOPP).⁹⁶ Também assegurou maior controle sobre as finanças e contabilidade dos partidos políticos.⁹⁷

Apesar destas regulamentações, as leis eleitorais do Regime Militar seguiram uma trajetória contraditória. A estratégia eleitoral foi adotada por sua compatibilidade com o ritmo incremental impresso ao processo de controle e liberalização política.

Durante o período autoritário (1967-1985), as emendas ao Código Eleitoral de 1965 foram constantes, desvirtuadas pelas edições dos atos institucionais (AI's) e emendas constitucionais (EC's). A modificação no Código Eleitoral de 1965 ocorreu por conta das alterações implementadas em 1967, com o AI 02 e com a Emenda Constitucional nº.01, de 1969.

O Ato Institucional n.2 neutralizou os avanços da lei orgânica e extinguiu o sistema pluripartidário no país. Apenas três meses depois da aprovação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e do Código Eleitoral de 1965, as eleições foram transformadas em um mecanismo “plebiscitário de julgamento do governo” (Sadek, *Apud* Lamounier, 1990: p. 154).

Mesmo com ações políticas contraditórias, a “Revolução de 1964”, como os militares costumavam se referir a si próprios, não poderia pressupor-se à legalidade, dela utilizando-se como instrumento de sua legitimação. Embora, sem a separação de poderes não haja regime constitucional, a revitalização da noção de legalidade, nos atos institucionais do governo, tornou-se indispensável, também para a coesão interna entre as correntes militares.

⁹⁶ A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, ressalvada a exclusão de parlamentares comunistas, permitiu a subsistência dos mandatos de partidos políticos cassados. Todavia, o Artigo 50 é claro em seu casuísmo, assegurando salvaguardas a alguns parlamentares num indicativo evidente da transitoriedade do regime, ou de sua aquiescência inicial com algumas lideranças políticas. Fatos que mais tarde foram revogados pelas normas eleitorais posteriores às eleições de 1965. (Art.50. LOPP, 1965).

⁹⁷ As agremiações deveriam incluir em seus estatutos preceitos que os habilitassem a fixar e apurar as quantias máximas que poderiam despende em propagandas políticas e limites para as contribuições e auxílios de seus filiados. A participação de capitais estrangeiros, empresas públicas e de economia mista, ou quaisquer origens, desconhecidas continuavam vetadas.

O Estado de Direito seria, portanto, um Estado da lei, sem que entrasse em debate a legitimidade de fazer a lei, um fazer que se traduziu, em ironia involuntária, no verbo editar. O Ato Institucional nº.01 não foi promulgado, mas editado, como se lê no seu texto (Faoro, 1987: p.14).

Embora, muitas vezes, tais manobras tenham gerado reações contrárias ao esperado, a produção de leis tornou-se função explícita do Presidente e do Conselho de Segurança Nacional. Quanto às perseguições políticas trataram de ser amplamente desmentidas, ocultadas e protegidas dos órgãos de imprensa nacionais e internacionais.

Durante o mandato do primeiro presidente militar, após o Golpe, foram registrados 624 casos de cassações de mandatos eletivos e suspensões de direitos políticos. Os números alcançam 2.792 casos, se forem somados as aposentadorias compulsórias para cargos civis e militares, transferências involuntárias e diversas outras formas de perseguições políticas (Kinzo, 1988: p. 104).

Mesmo coexistindo com casuísmos e perseguições políticas, a existência de práticas eleitorais tornou-se, além de tudo, uma força simbólica responsável por conferir tanto aquiescência popular, quanto em proporcionar alguma unidade ao Estado autoritário. Portanto, as perseguições deviam permanecer na obscuridade.

Houve um esvaziamento político do Congresso Nacional, em função das inúmeras cassações impostas aos parlamentares. (Kinzo, 1988). Ao Congresso, restou a função de ratificar os atos legislativos militares.

Embora cerceadas, as consultas eleitorais foram mantidas, mesmo em regime de exceção política e nos piores momentos de recrudescimento autoritário- militar. Parciais e controladas por meio de regras casuísticas, as eleições figuravam como uma preocupação em garantir alguma legitimidade liberal e política ao regime instituído (Fleischer, 1994). E a Justiça Eleitoral, mesmo com pouca autonomia, foi mantida em funcionamento durante todo o Período Militar(1964/1985). (Sadek, 1989).

As fases políticas foram distintas significando tratamentos diferenciados na arregimentação da estratégia eleitoral. ⁹⁸No Governo Castello Branco (1964/1967), a principal preocupação residia na legitimação contra o populismo e, principalmente,

⁹⁸ Os três primeiros presidentes do ciclo militar Castello Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici e seus respectivos vice-presidentes foram eleitos pelo Congresso em sessão pública e com votação nominal. Os dois últimos presidentes militares Ernesto Geisel (1974/1979) e João Baptista Figueiredo (1979/1985) foram eleitos pelo Colégio Eleitoral, que era composto por deputados federais, senadores e delegados escolhidos pelas assembleias legislativas dos estados.

contra a gestão administrativa e financeira do setor público. Na segunda fase, inaugurada com Costa e Silva (1967/1969) e seguida com o governo de Médici (1969/1974), a legitimação foi colocada na estrita dependência do crescimento econômico, advindo do chamado “Período do Milagre (1968/1973)” A terceira fase do regime militar, inaugurada com o governo Geisel (1974/1979), firmou a via eleitoral, enquanto uma estratégia para a abertura política lenta e gradual calcada em um grau aceitável de comprometimento dos contendores com as regras institucionais. (Ianni, 1977).

Sobretudo, foi no mandato de Costa e Silva que ocorreu o ato de maior recrudescimento militar que impactou diretamente direitos civis, e também políticos no país. No dia 31 de março de 1968, o Ato Institucional nº 5 foi decretado, dando poderes quase ilimitados ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional.

Diferente dos demais atos institucionais, e complementares, o AI-5 não previa término para sua vigência. No seu artigo 4º, advogou ao Presidente da República e ao Conselho de Estado a prerrogativa de suspender direitos políticos por 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Sem possibilidade de substituição do político cassado.

A suspensão dos direitos políticos implicaria em maiores restrições. Além da cessão de privilégio de foro, por prerrogativa de função; suspensão de direito de votar e ser votado em eleições sindicais; o AI-05 previu a proibição de qualquer manifestação de natureza política e a aplicação, “quando necessárias”, da liberdade vigiada, proibição de livre circulação e aprisionamento (“domicílio determinado”).

Os partidos políticos, como instituição, não foram punidos pelo AI-5. No entanto, o Congresso Nacional permaneceu fechado de dezembro de 1968 a outubro de 1969. Durante este período, o Presidente Costa e Silva e a Junta Militar expediram treze atos institucionais, quarenta atos complementares e trinta decretos-leis, que tratavam de questões políticas, econômicas e de segurança nacional (Ribeiral, 2004).

A Lei de Segurança Nacional, em substituição àquela de 1953, duplicou o número de artigos constantes na legislação anterior. Principalmente, com o agravamento das penas privativas da liberdade. Seguida da Lei de Segurança Nacional, foi decretado

o Ato Institucional nº 7. Este legalizou a neutralização de grupos militares opositores, por meio da transferência para a reserva os militares que viessem a “atentar contra a coesão das Forças Armadas” (*op.cit*:p.87).

O Ato Institucional nº. 7 suspendeu a realização das eleições parciais para cargos executivos e legislativos. Foi também este “dispositivo constitucional” responsável por estabelecer a possibilidade de intervenção federal nos municípios cujos prefeitos ou vice-prefeitos houvessem renunciado, morrido, ou sido cassados pelo AI-5. Pelo Ato Institucional nenhuma consulta, seja ela direta ou indireta, pôde ser realizada naquele ano⁹⁹. A partir de então, muitos “dispositivos constitucionais” passaram a ser emitidos em série. Buscando, especialmente, o controle repressor e arbitrário sobre civis, militares e quaisquer organizações políticas resistentes ao regime.

Em setembro de 1968, a Junta baixou o AI-13 e o AI-14: o primeiro, autorizou o banimento de qualquer cidadão brasileiro considerado nocivo à segurança nacional; o segundo, introduziu a pena de morte para os casos de ações de “guerra subversiva ou revolucionária”. (*op.cit*: p.87). Outro frequente recurso utilizado de perseguições políticas foi a decretação das inelegibilidades de candidatos aos pleitos diretos e indiretos. Somente, no ano de 1969, dois decretos ampliando a possibilidade de utilização das inelegibilidades, foram decretados, entendendo-se que este recurso também poderia ser utilizado até mesmo após a diplomação do candidato eleito.

Devido às inúmeras perseguições políticas, na disputa eleitoral, as maiores dificuldades estiveram em completar as chapas de candidatos para a Câmara dos Deputados.¹⁰⁰ O partido do governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), capitalizando os altos índices de crescimento econômico, saiu-se amplamente vitorioso nas eleições gerais de 1970. O partido oposicionista, o Movimento Democrático

⁹⁹ Pelo texto do Ato Institucional nº7, a remuneração de vereadores seria apenas concedida para representantes das capitais e de cidades com mais de 300.000 mil habitantes. O AI-2 havia proibido a remuneração de quaisquer vereadores; salvo aqueles em meio de mandato, que poderiam a receber até o seu fim, em quantia nunca superior à metade da que perceberem os deputados do respectivo estado. (Ribeiral:2004:p.77).

¹⁰⁰ Pela Lei nº5607, de novembro de 1970, o Tribunal Superior Eleitoral deveria fixar o número de deputados federais e estaduais com base no número de eleitores alistados. Na prática, até agosto daquele ano, nem mesmo o número de cadeiras disputadas, no pleito de 1970, haviam sido definidas. Menos da metade das vagas municipais foram preenchidas pelo Movimento Democrático Brasileiro, oposicionista e legitimador da disputa eleitoral ao poder (Kinzo, 1988).

Nacional (MDB), sofreu perdas de mandatos, proscrição de direitos políticos e perseguições de todo gênero e enfrentou problemas na arregimentação de candidatos. O “milagre econômico” promoveu elevados índices de popularidade para o Presidente Médici.

Contudo, mesmo vitorioso, o partido governista passou a perder legitimidade com a repressão política e a queda nas taxas de crescimento econômico, a partir de 1973.

Percebendo a rápida erosão da legitimidade do regime, devido a um desempenho econômico pior após um período de forte repressão política, depois do AI-5, o novo governo Geisel (participante ativo do Governo Castelo Branco) ensaiou uma estratégia cautelosa e calculada de liberalização política, preconizada por seu estrategista mestre, Gen. Golbery do Couto e Silva, Min. Chefe da Casa Civil. Pensou que esta decompressão ‘lenta, gradual e segura’ daria maior equilíbrio ao sistema bipartidário, e que, no máximo, o MDB poderia recuperar a sua posição de 1966 – pois, a realização de eleições, um pouco mais livres, num clima menos repressivo daria maior legitimidade (interna e externa) ao novo governo (Fleischer, 1994: p. 22).

A preocupação em definir a maioria governista foi o principal objetivo do processo eleitoral militar. No entanto, para credenciar o regime, o adversário político deveria, embora permitir que as votações no Parlamento fossem facilmente vencidas, garantir uma mínima quantidade de representantes no Congresso Nacional.¹⁰¹

Nos anos de 1974 e 1979, foram implementadas as mudanças eleitorais da política de transição lenta e gradual do General Ernesto Geisel. A partir de então, embora sem abrir mão dos casuísmos, as eleições puderam significar a condução de lideranças oposicionistas ao poder.

Um dos raros projetos de iniciativa parlamentar, a chamada Lei Etelvino Lins, de 15 de agosto de 1974, foi a primeira lei a permitir somente a realização de

¹⁰¹ Em meio à continuidade de um dos piores momentos de recrudescimento militar, em plena vigência do AI-5, uma segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi decretada em 21 de julho de 1971. A LOPP/71, tal como a de 65, regulou normas para a fundação e registros de partidos políticos; programas e estatutos partidários; convenções, diretórios e órgãos partidários, contabilidade entre outros. É importante salientar que a principal diferença em relação à lei anterior esteve nas normas de violação dos deveres partidários e na perda de mandato por infidelidade partidária.

propagandas políticas gratuitas. Esta medida possibilitou aos partidos um acesso mais igualitário ao rádio e à tv.¹⁰² Os passos iniciais de abertura foram deliberados.

A televisão emitiu imagens gravadas, mas não estáticas, o que viria a acontecer de 1976, mercê da chamada Lei Falcão. A definição dos horários foi bastante maleável e favoreceu as empresas transmissoras. A possibilidade de negociação entre os partidos e as emissoras, presente no artigo 250, abriu precedência para que o MDB conseguisse uma maior visibilidade eleitoral na campanha de 1974.

Um dos efeitos esperados da legislação eleitoral foi a bipolarização da disputa política. O voto continuou parcialmente vinculado, sendo o eleitor obrigado a votar no mesmo partido para deputado federal e estadual. E apenas na legenda partidária, sem qualquer indicação específica de candidatos. Alguns artigos explicitavam garantias efetivas de controle sobre a política de “liberalização” em pequenas cidades e lugarejos do país. Para o Distrito Federal, foi criada uma legislação específica para a regulamentação daquele pleito¹⁰³.

O ano de 1974, contudo, saiu do controle militar e demonstrou a ampla vitória da oposição. Este momento, pôde ser visto como o início da erosão da legitimidade eleitoral do regime autoritário, confinando a representação do partido situacionista cada vez a pequenos municípios. A partir de então, várias medidas foram adotadas como forma de contenção ao avanço oposicionista, até o fim do bipartidarismo em 1979.

Os resultados dos pleitos funcionaram de fato como indicadores do grau em que o regime perdia legitimidade. Este sistema político foi chamado de “abertura pela via das eleições”. Ao contrário de outros países como Portugal, Grécia e Argentina, a

¹⁰² Lei Etelvino Lins, Artigo. 12. “A propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, circunscrever-se-á, única e exclusivamente, ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com a expressa proibição de qualquer propaganda paga. Parágrafo único. Será permitida apenas a divulgação paga, pela imprensa escrita, do curriculum vitae do candidato e do número do seu registro na Justiça Eleitoral, bem como do partido a que pertence.” (Porto e Jobim, 1996).

¹⁰³ Revogados pela Lei nº7.493/86, os artigos 17 ao 25 da Lei Etelvino Lins previam um tratamento diferenciado para os eleitores de Brasília. Como a maioria dos eleitores da capital federal à época não era originária da cidade, o governo permitiu o voto em trânsito, facilitando o voto nos candidatos dos seus estados de origem. Além da votação em trânsito a apuração também foi diferenciada com a organização de mesas receptoras distintas para os eleitores de cada estado ou território. Para votar em candidatos do seu estado de origem, o eleitor residente no Distrito Federal deveria requerer com 45 dias de antecedência a folha individual de votação ao juiz eleitoral de seu estado. No entanto, as normas constantes da legislação, que regulavam a propaganda dos Partidos e candidatos, não se aplicaram ao DF, onde não foi admitida qualquer espécie de propaganda, salvo a divulgação escrita dos nomes e números dos candidatos registrados, feito exclusivamente pelo Diretório Nacional dos Partidos Políticos.

transição democrática não resultou de uma mobilização popular, nem foi precipitada por acontecimentos externos, mas, sim, ocorreu por meio da acumulação gradual de pressões canalizadas pela via eleitoral (Lamounier, 1990).

A força de legitimação eleitoral esteve presente no aspecto experimental e incrementalista, frequentemente associado ao processo. Como medida de segurança, houve um extremo gradualismo impresso à organização do sistema eleitoral. A constância na edição de normas serviu para revitalizar a noção de legalidade a cada nova ação governamental ou a cada vitória impressa pelo Movimento Democrático Brasileiro, o MDB.

O gradualismo da “abertura democrática” pôde ser confundido com modificações legais inconsistentes e, por vezes, fortalecedoras de manifestações oposicionistas, gerando imediatas correções posteriores nos rumos da “redemocratização lenta e segura”. A reedição da Lei de Segurança Nacional, em 1978 representou um freio ao processo de transição democrática, iniciado em 1974.

A Lei de Segurança Nacional, de 1978, reproduzindo o que estava escrito nas leis autoritárias anteriores, definia um crime de expressão, pelo qual respondiam perante o Supremo Tribunal Federal os deputados e senadores, com a supressão da inviolabilidade parlamentar. Dizia a lei: ‘ofender, publicamente, por palavras ou escrito. Chefe de Governo de Nação estrangeira. Pena – reclusão, de 6 meses a 4 anos (Faoro, 1987: p.14).

Portanto, havia clara restrição à atividade do político, caracterizada pela manutenção da violabilidade de palavras, sendo definido como crime de expressão. O corpo da disputa eleitoral e o próprio sistema partidário também foram modificados com a implantação do bipartidarismo, em 1965, das candidaturas natas, sublegendas e interferências explícitas nas propagandas políticas refletindo uma fisionomia mutilada às campanhas eleitorais e ao exercício do mandato parlamentar.

A legitimidade, ainda assim, deveria advir de uma consulta popular castrada e meticulosamente controlada pelo Executivo. Por mais que as regras tivessem sido cuidadosamente modificadas, algumas adaptações legais saíram do controle governista significando, muitas vezes, resultados inesperados e vexatórios, como nas eleições de 1974.

O próprio processo de descompressão produziu efeitos internos ao regime. Efeitos estes que, a partir de 1974, transformaram eleições pouco competitivas em medidas tanto para a continuidade do regime, quanto para a permanência de diferentes atores dentro do processo político-institucional. No entanto, a estratégia eleitoral - “*Brazil’s ambivalent legacy*”- só pode ser compreendida tomando os antecedentes ideológicos e institucionais, as práticas e posicionamentos anteriormente assumidos pelos diferentes atores (Linz & Stepan, 1999).

No Brasil, os casuísmos do período militar conviveram com a contradição estabelecida entre o fortalecimento administrativo da Justiça Eleitoral em um ambiente de restrição de direitos políticos. Sobretudo, devido às suas ambivalências, o ambiente político das liberdades e direitos não pode ser esquecido. Neste período, os direitos políticos sofreram fortes restrições à associação, filiação e, especialmente, manifestação pública.

Para Share e Mainwarin (1986: p.56), a estrutura transacional brasileira caracterizou-se pela “transição pela transação”. Nesta tipificação, inicialmente, as elites militares controlaram e regularam o ritmo das reformas implementadas - o que possibilitou o estabelecimento de acordos e negociações. Aos líderes militares caberia fixar os limites para a mudança política, permanecendo como força eleitoral durante a transição.

Neste modelo de democratização, são estabelecidas, *ex ante*, garantias de sobrevivência da força militar, ou hegemônica. As mudanças políticas seguiram ritmo lento e controlado, por meio de acordos e negociações. No caso brasileiro, os estudos de Lamounier (1991), Share e Mainwaring (1986) analisaram o período de abertura política como uma negociação entre as forças autoritárias e pró-democráticas.

Se o processo de transição democrática no Brasil resultou, inicialmente, do entendimento entre as forças do regime autoritário, com o passar do tempo, as lideranças militares foram perdendo o controle do sistema político (Nicolau, 1996; Figueiredo & Limongi, 1995; Lavareda, 1999). Todavia, estas forças permaneceram autônomas na sociedade e deixaram suas influências nas instituições políticas do país.

Os anos que se seguiram ao fim do bipartidarismo, em 1979, significaram novas instabilidades à legislação eleitoral. A preocupação com o prolongamento de algum

poder político e eleitoral nas mãos das elites comprometidas com o regime anterior, marcaram os anos 1980.

Os anos iniciais da década compuseram uma nova fase de migrações parlamentares. Especialmente, para a reorganização de movimentos sociais, em um ambiente favorável ao pluripartidarismo. A via eleitoral criou um quadro partidário com novas bases estruturais de oposição, com impacto significativo sobre a liberalização política.

No entanto, as leis regulamentadas trataram de estabelecer algumas dificuldades para o amadurecimento das novas agremiações, privilegiando as estruturas políticas já existentes. Em 1984, tal fator foi evidenciado na ampla campanha popular por eleições presidenciais diretas. A repressão política, desde o AI-01, manteve eleições indiretas para Presidente da República, governadores e prefeitos de cidades consideradas estratégicas.

Conhecido pelo movimento “Diretas Já”, a pressão gradual por mudanças pela via eleitoral foi alvo de inúmeros debates em todo país. O resultado foi uma grande frustração nacional com a escolha indireta do Presidente da República Tancredo Neves, morrendo antes mesmo da posse. Ao poder, foi conduzido José Sarney, líder político ligado ao Regime Militar.¹⁰⁴

O movimento político por eleições diretas em 1984, embora frustrado, produziu um ambiente de intensa participação política, culminando com avanços na Constituição de 1988. A urgência democrática, exigida no exercício dos direitos políticos em todo o país, somente pôde ocorrer a partir da canalização de demandas participativas impetradas pela Constituição de 1988 e, posteriormente, nas primeiras eleições

¹⁰⁴ O fim do regime militar não coincidiu com o fim de eleições indiretas para Presidente da República. Em 1984, um projeto de reforma constitucional restabelecendo a escolha direta para o cargo causou uma grande mobilização no país. A Emenda Dante de Oliveira, apresentada pelo deputado peemedebista de mesmo nome, ficou conhecida como a grande tentativa de restabelecimento da consulta direta, mobilizando milhares de pessoas em inúmeros comícios por todo o país. De janeiro a abril de 1984, o “Movimento Diretas Já” cresceu tão rapidamente que alguns parlamentares do PDS começaram a aderir à mobilização, ameaçando o governo com o voto favorável à Emenda Constitucional. Todavia, o número de dissidentes foi insuficiente para que a oposição conseguisse a maioria de dois terços necessários para a aprovação do projeto. (Kinzo:1988). Foi a Lei Complementar nº47, em 22 de outubro de 1984, que definiu a eleição indireta para Presidente da República prevendo a sua realização para 15 de janeiro do ano seguinte. No entanto, é certo que as mobilizações por conta do “Movimento das Diretas Já” e o grande sentimento coletivo de frustração nacional foram extremamente importantes para todos os caminhos tomados pela sucessão presidencial de 1985, influenciando os rumos futuros da política nacional.

presidenciais diretas, em 1989. A eleição presidencial direta, posterior ao Regime Militar, vivenciou um momento político muito importante para o amadurecimento institucional do país, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1992.

3.6. Constituição de 1988 e direitos políticos

Até 1988, o pensamento jurídico brasileiro foi marcadamente positivista e comprometido com a defesa de um sistema de direitos voltado para a garantia da autonomia privada dos cidadãos. A Constituição de 1988 rompeu com o constitucionalismo anterior e estabeleceu um sistema mais amplo de direitos.

A Constituição Federal – CF de 1988 , que converteu todos os direitos da Declaração da ONU em direitos legais no Brasil e instituiu uma série de mecanismos processuais que buscam dar a eles eficácia, é certamente a principal referência da incorporação dessa linguagem dos direitos. Já em seu preâmbulo, ela institui “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (Citadino. 2002, p.25).

Os objetivos fundamentais do Estado foram definidos na Constituição brasileira. O “constitucionalismo democrático” da Carta de 1988 rompeu com a tradicional cultura jurídica do país ao estabelecer uma “defesa intransigente da efetivação do sistema de direitos constitucionais e de princípios democratizantes de orientação à conduta política” (Citadino *apud* Werneck:2002:p.25).

A Constituição Federal regulamentou a existência de órgãos administrativos, judiciários e burocráticos para validar seus critérios de interpretação e redefiniu as relações entre os Três Poderes. O princípio utilizado foi inspirado no pensamento federalista norte-americano por incluir a arguição da constitucionalidade da lei, ou ato normativo. Os artigos constitucionais autorizaram segmentos organizados da sociedade civil, como partidos políticos, Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com a faculdade de provocar a intervenção junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

A nova Constituição reforçou a independência do Poder Judiciário, garantindo sua autonomia financeira. Fortaleceu a estrutura monocrática do Judiciário brasileiro com a garantia de independência de cada juiz. Regulamentou a liberdade organizativa dos partidos políticos e o direito ao voto, mantendo a Justiça Eleitoral como órgão especializado do Poder Judiciário. Embora tenha permitido a ausência de quadro técnico especializado para a Justiça Eleitoral.

Os valores constitucionais e o sistema de direitos fundamentais passaram a constituir o núcleo básico do ordenamento constitucional. O caráter concreto de normas constitucionais positivas foi considerado direitos constitucionais e não valores supraconstitucionais, ou supra-estatais, como afirmam os autores comprometidos com a visão do direito natural (Cittadino, 2002: p.31).

O sistema de corresponsabilização eleitoral implantado na lei constitucional e infraconstitucional estabeleceu a fiscalização mútua entre candidatos e partidos. Desta forma, atribuiu um papel definitivo para os conflitos políticos. Conflitos políticos formalizados para a interpretação do ordenamento constitucional, por meio do critério do respeito aos direitos fundamentais.

No processo Constituinte, os grupos de interesse perceberam a potencialidade de conversão do significado de “direitos”. Os partidos políticos, não podendo barrar as alterações realizadas pela maioria legislativa, passaram a utilizar com frequência os tribunais para frear, obstaculizar e, até mesmo, inviabilizar as alterações em curso.¹⁰⁵ E estabeleceram a conexão com os interesses políticos e os princípios constitucionais.

Este formato institucional de organização estimulou o crescimento da demanda judicial. Aumentou o grau difuso de interpretação do ordenamento jurídico baseado, textualmente, nos artigos legais e no direito consuetudinário, mas também propiciou a diversidade de decisões, quer entre juízes, quer entre tribunais, ampliando o recurso à última instância dos tribunais federais e STF (Sadek, 2006: p.03).

A consequência deste processo de judicialização da política foi a concretização dos partidos, sindicatos e associações em intérpretes da

¹⁰⁵ No que diz respeito ao processo legislativo, a Constituição de 1988 concedeu a faculdade de iniciativa de lei aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores do Poder Judiciário e ao Tribunal de Contas da União.

Constituição, chamando o Judiciário a exercer funções de *checks and balances* no interior do processo político, como uma forma de compensar a tirania da maioria e se consolidando como um importante ator político dentro do processo decisório” (Oliveira e Carvalho, 2006: p.07).

Na defesa dos valores constitucionais, foi criado o Ministério Público. Descrito pela Constituição de 1988 como órgão estatal, independente, com função de proteger direitos constitucionais, em diversas áreas, como o meio ambiente, as populações indígenas, o patrimônio público e as matérias eleitorais. A Constituição Federal declarou o Ministério Público uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Os objetivos descritos no texto constitucional foram a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com a presença do Ministério Público, introduziu-se na Constituição (e nos autos processuais) a defesa dos direitos coletivos.

Os entrevistados por esta pesquisa foram unânimes em destacar a sua importância do MP para o processo democrático, mas, especialmente, para a representação de casos concretos (como de compra de votos, por exemplo). Destacamos a seguir a fala do especialista e pesquisador, Sr. Mauro Noleto, mestre em Direito e Especialista em Direito Eleitoral, Ex-Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (2005/2006).

O Ministério Público representa a coletividade e sempre que ele atua em juízo, atua em nome de um direito coletivo. Se atua muito no direito político, há de suspeitar que existem direitos políticos com esta dimensão coletiva. (...) Acho que (os direitos políticos) são coletivos e são individuais. Sem o Ministério Público seria um jogo de comadres e os partidos se entenderiam muito bem. (Sr. Mauro Noleto, Ex-Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do TSE; 2005/2006).

Em relação aos partidos políticos, a Constituição de 1988 (CF) não alterou as normas para registro e acesso ao Parlamento, mas trouxe modificações em seu aspecto organizacional. A partir de então, foi mudado o status jurídico dos partidos, que deixaram de ser entidades de direito público para transformarem-se em entidades de direito privado.

Independentes e autônomos, os partidos políticos institucionalizaram-se como mediadores, exclusivos, da relação de representatividade política construída entre

sociedade e o Estado. As agremiações tornaram-se a base formal e autônoma da representação de pluralidades de interesses e ideologias em uma comunidade política.

106

A exigência de que os partidos tivessem caráter nacional (art17 inciso I da CF) e o funcionamento parlamentar (art.17, inciso II da CF) foram regulamentados em legislação posterior. Fato que ocorreu com a Lei nº9.096/95.

O artigo 17 da Constituição de 1988 tratou dos partidos políticos nos seguintes termos:

Art17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I- caráter nacional;

II- proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III- prestação de contas à justiça eleitoral;

IV- funcionamento parlamentar de acordo com a lei;

δ1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

δ2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

δ3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

δ4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Os partidos passaram a ter nova função. A Constituição de 1988 fortaleceu os entendimentos inaugurados com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em 1965. A definição de institutos de instrução política para formação e renovação de quadros e líderes políticos foram estimulados em conjunto com a manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas e a edição de boletins e publicações.

Os partidos políticos foram formalmente incentivados a produzir materiais didáticos, cursos de educação cívica e alfabetização. Além disso, saíram fortalecidas as conferências, congressos, ou sessões públicas, para a difusão de programas partidários.

Embora permanecessem como condicionantes para o exercício democrático da mediação partidária com a sociedade, estas atribuições são de exclusiva decisão interna

¹⁰⁶ Nas eleições posteriores à promulgação da Carta Constitucional, o número de partidos que concorreu nas eleições de 1990 e de 1992 foi de 34 agremiações, enquanto nos anos de 1985 corresponderam a 29 e, em 1982 apenas cinco partidos disputaram o pleito (Fleischer, op.cit, p.20).

dos partidos políticos. E seguem sem regime de controle, fiscalização ou incentivo para suas dimensões formativas ou de democratização interna.

A organização interna dos partidos políticos foi responsabilizada por construir estímulos formais (ou cerceamentos) para a alocação de recursos políticos. O resultado foi o poder dos partidos em interferir em casos concretos da comunidade política. O principal deles diz respeito às candidaturas.

O impacto mais aparente tem sido a limitada importância atribuída às candidaturas femininas. Mesmo a regulamentação de norma eleitoral posterior, que definiu quotas de candidaturas às filiadas, não foi capaz de interferir no princípio da autonomia partidária.

O tema gênero é secundário ou mesmo inexpressivo na maioria dos partidos políticos. No entanto, provocado por algumas lideranças femininas, foi elaborada e aprovada, em 1995, uma legislação que atingiu todos os partidos políticos: uma lei de cotas. A 'lei de cotas' foi elaborada dentro da Câmara dos Deputados após uma forte negociação com políticos do sexo masculino, resultando numa distorção profunda. Para compensar uma cota de 20% de mulheres, os partidos políticos exigiram a ampliação do total de vagas, isto é, se o total era X ele passou a ser X+20%. Ou seja, o número de vagas para candidatas cresceu de 100% para 100% + 20%. Nos anos seguintes, como a cota subiu para 25% e 30%, respectivamente, o número de vagas também cresceu na mesma porcentagem. A título de exemplo, se um partido político tivesse o direito de apresentar 100 candidatos, em decorrência da lei de cotas ele pode atualmente apresentar 130 candidatos, dos quais 30% de mulheres (Blay, 2001: p.92).

A primeira lei (9.100/95) estabelecia 20% de mulheres nas listas partidárias para as eleições do ano de 1996. Em 1997, foi votada a lei eleitoral nº. 9.504, que aumentou o percentual para 30% a partir do ano 2000, estabelecendo o percentual intermediário de 25% para as eleições de 1998 (Pinto, 2001: p.102).

De acordo com o Ex-Diretor da Diretoria Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral (2008/10), o advogado Marco Aurélio Neto, “o papel da mulher na política ainda está engatinhando”.

A participação feminina (em candidaturas) gira em torno de 12% a 13%, sendo que a legislação prevê 30%. De eleição para eleição a participação feminina avança de 1% a 2%. Assim, teríamos que dar um salto muito grande para alcançar o mínimo que a legislação prevê (Ex-Diretor da Diretoria Judiciária do TSE - 2008/10-, adv. Marco Aurélio Neto).

Mesmo após a lei que garantiu cotas para as mulheres nas listas partidárias, as dificuldades se mantiveram. Ou os partidos simplesmente não obedecem a lei, ou

completam suas listas com “falsas” candidatas, que não fazem campanha, ou mesmo não conseguem recursos políticos suficientes dentro do partido para eleger-se (Pinto, 2001: p.99).

A própria legislação eleitoral flexibilizou o entendimento da cota feminina para candidaturas, tornando a sua aplicação divergente. A Lei 9.504/97 alterou uma palavra na questão do percentual do sexo. Antes, era “deverá aplicar 30%” e a modificou para “poderá aplicar 30%”. Esta mudança abriu espaço para a divergência na interpretação da lei com alguns tribunais entendendo ser obrigatório este percentual e outros não. Segundo o especialista, Marco Aurélio Neto, a divergência é comum e acontece cotidianamente.

A consagração da autonomia partidária significou força aos estatutos das agremiações. O resultado foi a ausência de regulamentação jurídica para as atribuições dos partidos.

A autonomia é completa. Não existe (regulamentação), mas havia antes com a Lei Orgânica dos Partidos. A Lei 9.096 não é uma lei orgânica, está um pouco aquém daquilo que eu chamei de estatuto do eleitor, que é uma lei programática. O estatuto dos partidos é procedimentalista, não é nada. É vago demais e na verdade rege-se pelo seu estatuto. O partido político é visto como uma instituição de direito privado pela Constituição Federal e pela lei. Então é um órgão privado que é regido pelo seu estatuto. Mas que não obstante representa esta instância de mediação com o cidadão (Sr. Mauro Noletto, Ex-Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do TSE - 2005/2006).

Na perspectiva da lei, a relação de mediação representativa com a sociedade foi instrumentalizada com um órgão de direito privado, regido por seu estatuto. A distribuição interna de recursos políticos, a democratização de procedimentos e escolhas de candidaturas, além da efetivação do papel formativo dos partidos políticos, não foram regulamentadas por normas, ou instituições. E principalmente, permanecem como obstáculos às liberdades e direitos políticos no país, resultando na frágil democratização da representatividade.

3.7.- Leis de iniciativa popular e aprimoramento da democracia representativa

Constituição de 1988 estabeleceu dispositivos responsáveis pela ampliação da participação popular no país. No que diz respeito aos direitos políticos e à capacidade de exercício da democracia direta, o texto constitucional sedimentou mudanças significativas. A atual Constituição regulamentou os direitos políticos (arts 14 a 16) e

dispôs sobre os partidos políticos (art17). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém vários artigos referentes ao Direito Eleitoral, mormente sobre plebiscito, mandatos e eleições.

Outras medidas de ampliação dos direitos políticos foram estabelecidas na Carta Magna. O voto passou a ser facultativo para analfabetos e maiores de 16 anos. Além de universalizar os direitos de cidadania no país, ao estabelecer o direito de voto e representação política para o Distrito Federal. Nesta perspectiva, a Carta Magna contribuiu para a eleição direta e o sufrágio universal como princípios organizativos do Estado brasileiro.

Às mudanças constitucionais foram somadas as mudanças nos regramentos eleitorais. Até 1997, sistematicamente, a cada véspera de eleição, criava-se um novo regramento para a regulamentação do pleito precedente. Assim, de dois em dois anos, novas regras eram criadas permanecendo como um padrão regular de mudança.

Entretanto, a partir daquele ano, a votação da Lei das Eleições (Lei 9.504/97) regulamentou definitivamente o processo dos pleitos no país. A lei aprovou temas como a definição dos prazos para domicílio eleitoral e filiação partidária, normas rigorosas para a prestação de gastos de campanha e de controle e fiscalização da Justiça Eleitoral, procedimentos para as sobras de campanha e critérios para a realização de debate, propaganda eleitoral e distribuição de tempo no rádio e tv (Nicolau: 2002: p.66).

Visando dirimir a instabilidade jurídica das matérias eleitorais, como medida complementar, o Artigo 16 da Constituição de 1988, transformou em obrigatória a anterioridade de matérias legislativas eleitorais e tributárias. Estabilizando a legislação no que diz respeito aos procedimentos eleitorais, calendários e regras de campanhas.

Quanto aos instrumentos legais de participação popular, no Brasil, foram adotados durante o processo Constituinte. A participação constituinte atribuiu maior força à democracia direta, o que pôde ser observado com a regulamentação do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei em um ambiente participativo da sociedade civil.

O instituto de iniciativa popular de lei foi testado, na prática, na Constituinte, por força do exercício de poder da sociedade civil. Em 1985, é organizado um processo que à época se denominou Plenário Pró-Participação na

Constituinte. Essa iniciativa implicou a possibilidade de a população apresentar emendas ao projeto de Constituição em curso, conhecidas como emendas populares. As emendas populares foram uma das formas objetivas de defender os interesses dos vários setores da sociedade. Ao terminar o projeto de Constituição, havia 122 emendas, cada uma com mais de 30 mil assinaturas. Foi por meio do Plenário Pró-Participação na Constituinte que foi introduzida a ideia dos instrumentos de participação popular: plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa (Sousa, 2010: p.119).

Para esta pesquisa é importante enfatizar que a Constituição de 1988 introduziu a possibilidade de iniciativa popular de lei, como instrumento de democracia direta, permitindo a participação social, mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados. Esta medida representou uma significativa mudança no padrão de consolidação legislativa de matérias eleitorais no país.

A introdução da possibilidade de iniciativa popular de lei foi uma inovação constitucional. Por meio da iniciativa popular, foi facultada a participação mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, “subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles” (Pessanha, *apud* Werneck, 2002: p. 171).

Na prática, significa um levantamento de pouco mais de um milhão de assinaturas pelo país, comprovando a real capacidade de participação e interesse da sociedade civil organizada naquele projeto. Uma vez atendido esse requisito, as assinaturas são conferidas e o projeto é apresentado ao Congresso como uma proposta comum de um parlamentar, sendo exigida a tramitação convencional.

Para a iniciativa popular de lei, a exigência de um número elevado de assinaturas em distribuição pelos estados foram fatores que dificultaram o exercício desse direito. Não obstante esta dificuldade, na última década, significativas mudanças no marco normativo do país passaram por duas discussões: o papel dos tribunais na interpretação das normas eleitorais e o papel do Poder Legislativo, na sua produção. A produção de leis e marcos normativos infraconstitucionais foi importante, principalmente, por duas leis de iniciativa popular. Ambas as leis impactaram os direitos políticos e a representação no país.

De forma direta e participativa, as leis de iniciativa popular contribuíram para a liberdade de escolha do eleitor, criminalizando a corrupção eleitoral. Indiretamente, por

meio dos instrumentos jurídicos disponibilizados para os tribunais e Ministério Público, garantiram direitos políticos coletivos que culminaram com candidaturas mais distantes de condenações judiciais.

O ano de 1999 representou um marco para a regulamentação tanto do que ficou conhecido como captação ilícita do sufrágio, quanto do uso eleitoral da máquina administrativa. Dez anos depois, foi apresentada uma nova lei de iniciativa popular, desta vez preocupada com a idoneidade das candidaturas. Foram elas, respectivamente: a Lei 9840/99, ou Lei do Bispo, e a Lei 135/2010, conhecida por Lei da Ficha-Limpa.

O Código Eleitoral já tipificava como crime a corrupção eleitoral, mas ficava quase sempre impune, devido, especialmente, à falta de regulamentação mais precisa. O Artigo 257, do Código Eleitoral de 1965, conceituou corrupção eleitoral como captação ilícita do sufrágio, com sanção aplicável de impugnação de mandato eletivo. Entretanto, os dois conceitos pilares de sua definição ficaram a cargo de definição do intérprete da lei.¹⁰⁷

Diante desse quadro, houve necessidade da modificação da legislação eleitoral, visando mais eficácia à ação da Justiça Eleitoral no combate ao crime da compra de votos. E dado o caráter cultural do problema, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) decidiu utilizar a iniciativa popular de lei, para obter essa mudança com a maior participação social.

A história da Lei 9840/99 iniciou-se em 1997, com o lançamento do Projeto "Combatendo a corrupção eleitoral", pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Esse projeto deu continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, cujo tema foi "Fraternidade e Política". O tema foi escolhido porque se julgava necessário despertar a consciência política da população cristã sobre o processo eleitoral daquele ano.

Foi desta forma que, entre 1998 e 1999, o movimento político, encampado pela Igreja Católica e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conseguiu a aprovação da Lei 9840/99, que veio a ser a primeira lei brasileira de iniciativa popular. Embora não

¹⁰⁷ "A expressão (corrupção) possui, em matéria eleitoral, traços bem mais amplos, abarcando não apenas as condutas ilícitas de que tomem parte, passivamente, agentes do Estado, para abranger também toda e qualquer ação contrária ao direito voltada a perverter, pelo oferecimento ou concessão de dádiva, a vontade livre do eleitor" (Reis, 2006: p. 82).

tenha oficialmente este selo porque, em razão da dificuldade de se conferir as assinaturas, e do tempo necessário à tramitação, as entidades promotoras decidiram transformá-la em iniciativa parlamentar. “A estratégia foi, então, que o projeto fosse assumido por um grupo de deputados de diferentes partidos. A aprovação aconteceu no mesmo ano, para que a nova lei pudesse vigorar nas eleições do ano 2000” (Sousa, op.cit: p.121).

Esta lei proporcionou a regulamentação, tanto do que ficou conhecido como captação ilícita do sufrágio, quanto do uso eleitoral da máquina administrativa, dando celeridade ao julgamento dos processos de compra de votos.¹⁰⁸ Houve uma dimensão pedagógica despertada com o processo de coleta de assinaturas. A compra de votos exige a aquiescência do eleitor e, para ser combatida, necessita da sensibilidade para a importância das funções da representação.

Por outro lado, a lei facilitou a representação e a tipificação de denúncias. Aumentando assim, as chances do Ministério Público afastar da administração pública candidatos, ou mandatários, condenados por compra de votos. Uma medida processual simples como um ofício e o Ministério Público pode iniciar ações que visem assegurar a garantia ao exercício dos direitos políticos. Neste caso, por meio de condições que assegurem a probidade administrativa e a coação ao abuso do poder econômico e político, por exemplo (Reis, 2010).

As adaptações proporcionadas pela lei aos Artigos 41-A e 73, § 2º, da Lei das Eleições, passaram a ser fundamentais para os tribunais eleitorais. Dados do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) indicam que, entre 2000 e 2007, mais de 600 políticos perderam o mandato pela prática de atos de corrupção eleitoral, ou de manipulação do voto. Importante destacar o papel atuante do Ministério Público no encaminhamento e materialização destas denúncias.¹⁰⁹

¹⁰⁸ A lei 9840/99 definiu que o crime acontece quando há doação, oferta, promessa ou entrega, ao eleitor, de bem (como cesta básica, dinheiro, passagem ou eletrodoméstico) ou vantagem pessoal, de qualquer natureza (como emprego, por exemplo), com a finalidade de conseguir o voto, o que inclui o uso eleitoral da máquina administrativa. As punições passaram a ser discriminadas no texto legal e vão desde uma simples multa à impugnação de mandato, ou candidatura ao cargo político.

¹⁰⁹ Fonte, www.mcce.gov.br. Acesso em 25 de maio de 2010.

Segundo o Juiz de Direito Dr. Márlon Reis, em entrevista para esta pesquisa, há mudanças importantes advindas da lei de iniciativa popular.

A lei 9.840/99 trouxe novos paradigmas e, quando falo isto, eu ressalto o caráter inovador deste diploma legal. Ele parte de premissas que nunca foram consideradas na Justiça Eleitoral. Sempre se deu a questão da corrupção eleitoral um tratamento penal, criminal. Tanto que nós temos, desde o Código Eleitoral de 1965, o Artigo 299, que prevê e trata como crime a prática da compra de votos. Só que, ao mesmo tempo, não foi suficiente para refrear condutas, especialmente, pela leveza da pena, mas muito mais pelo trânsito em julgado. É muito fácil superar os quatro anos com o volume de recursos que nós temos. Não critico a justiça criminal, mas o que o legislador popular descobriu à época é que dar um tratamento administrativo seria mais eficaz. Retirar aquilo que era mais caro ao postulante, que era a própria possibilidade de candidatura ou mandato, caso tivesse sido eleito com a compra de votos. Houve uma mudança de foco do campo criminal para o administrativo. Enquanto no campo penal, a figura do possível apenado acusado, por conta até da péssima experiência que tivemos ao longo de várias ditaduras, com supressão de direitos individuais. No campo administrativo, nós temos a prevalência de outros princípios que atentam para o todo, que atentam para a cidade e não para o cidadão. Atentam para a pólis. É a prevalência dos princípios de matéria administrativa. Isto é que faz com que a pólis não aceite que um dos que pretende dirigí-la tenha-se valido da compra de votos. Esta mudança paradigmática surtiu efeito, inclusive numérico. Nós não tínhamos cassações em matérias eleitorais antes e passamos a tê-las aos montes. Em números impressionantes. (Juiz de Direito, Dr. Márlon Reis).

A Lei 9840, bem como os Comitês 9840 criados para encaminhar denúncias de corrupção eleitoral nos estados, produziu um quadro político favorável para que fosse proposta nova lei de iniciativa popular. A segunda lei de iniciativa popular, em matéria eleitoral, foi organizada a partir do que ficou conhecido como “Movimento Ficha Limpa”.

Em 2010, a Lei Ficha Limpa veio a ser a segunda lei que surgiu da mobilização social para a defesa dos direitos políticos. A lei coibiu ações que interferem diretamente na qualidade da democracia procedimental, que implicam em garantias à liberdade de escolha para o eleitor e no direito à idoneidade do candidato.

O movimento político surgiu de uma campanha pela coleta de assinaturas para projeto de lei de iniciativa popular contra a candidatura de pessoas condenadas pela Justiça, ou que renunciaram a seus mandatos para escapar de punições. Essa campanha foi convocada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, rede composta por 50 organizações da sociedade civil brasileira. Entre formulários impressos, e

ferramentas online, foram coletadas 2 milhões de assinaturas em apoio à iniciativa. Ao ser apresentado à Câmara dos Deputados, o projeto recebeu o apoio de dezenas de deputados.

A tramitação foi célere. Em maio de 2010, o Congresso Nacional aprovou o projeto de lei complementar de iniciativa popular, denominado Ficha Limpa, ou Lei Complementar 135/10. A lei veio a reforçar a incorporação, do Artigo 41-A à Lei das Eleições de 1997, estruturando assim, toda a regulamentação legal favorável ao ativismo do Ministério Público e da Justiça Eleitoral.

Embora tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional e acatada pelo Tribunal Superior Eleitoral, os recursos ao Supremo Tribunal Federal significaram uma certa apreensão quanto ao exercício da lei. Em fevereiro de 2012, por maioria de votos do STF, prevaleceu o entendimento em favor de sua constitucionalidade. Desta forma, a lei 135/2010 pôde ser aplicada nas eleições municipais de 2012, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência.

A lei prevê que serão considerados inelegíveis os candidatos que forem condenados, em decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão da prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; e contra o meio ambiente e a saúde pública.

A partir de então, podem ser declarados inelegíveis ainda os candidatos que tenham cometido crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo, ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205304> acessado em 16 de fevereiro de 2012).

Cabe destacar que o STF havia decidido, em regulamentação anterior, que a medida não seria aplicável às eleições de 2010, por ter sido sancionada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva menos de um ano antes do pleito. O Artigo 16 da Constituição de 1988 veda para matérias tributárias e eleitorais a vigência imediata da lei, exigindo que sejam aprovadas em ano anterior à sua validade formal.

As iniciativas de lei foram apoiadas pela sociedade e aprovadas no Parlamento, além de firmadas suas respectivas legalidades pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal. O mecanismo participativo da Constituinte tornou-se um instrumento importante de aprimoramento da democracia representativa no Brasil. Estimulando o ativismo da Justiça Eleitoral, dos atores políticos-partidários e do Ministério Público.

A regulamentação da improbidade dos candidatos foi importante para enfraquecer a dimensão cultural da compra de votos, bem como pela possibilidade real de aplicação a casos concretos de corrupção eleitoral no país. Neste sentido, concretizou-se significativa mudança institucional, no que diz respeito ao entendimento dos direitos políticos, como direitos não somente individuais do eleitor e do candidato, mas também coletivos. Além da responsabilização dos partidos políticos, no que tange à fiscalização dos pleitos e das campanhas eleitorais, há um evidente fortalecimento do ativismo judicial e do acompanhamento da sociedade civil.

Nesta pesquisa buscamos observar, ao longo do Século XX, as mudanças nas regras e procedimentos eleitorais, bem como o impacto nos direitos políticos. Este tempo representou para o Brasil um período em que, por meio de constantes reformas, foram asseguradas, constitucionalmente, além do sufrágio universal, atribuições administrativas e judiciais em matéria eleitoral.

No início do Século XXI, o resultado das reformas para a democracia brasileira foi a institucionalização de regras formais e informais, estáveis e conhecidas. A criação e fortalecimento dos tribunais eleitorais e o sufrágio ampliado amadureceram a democracia no Brasil. Estas questões podem ser percebidas também nas mudanças legislativas executadas por meio da mobilização social e política. E, especialmente, por tais mudanças terem conferido estabilidade normativa e independência às deliberações do Poder Judiciário.

O processo de formalização e estabilização de regras e procedimentos foi paulatino e, muitas vezes, contraditório. Todavia, na prática, resultou na aplicação do sistema de corresponsabilidade política e a resolução de casos concretos do sistema político. O resultado está na interpretação da própria Justiça Eleitoral que criou jurisprudências, atribuindo organicidade ao processo eleitoral e incorporando os direitos constitucionais à prática democrática.

3.8 – Considerações finais

Embora a Justiça Eleitoral tenha sido criada em 1932, sua efetivação como um corpo burocrático e administrativo, capaz de incorporar as crescentes demandas por participação e idoneidade nas disputas e resultados eleitorais, foi lenta. A história institucional do país conviveu com a fraude e movimentos de garantias dos procedimentos idôneos para a votação e escolha do eleitor. Os maiores entraves para as liberdades políticas foram os casuísmos eleitorais que interferiram diretamente na formalização e concretização de direitos políticos. Inicialmente, restringindo o sufrágio e, depois, controlando os mecanismos de escolhas e formalização de partidos políticos e candidaturas.

As dificuldades foram muitas e a estruturação eleitoral atravessou décadas e regimes políticos. A interrupção política do Estado Novo (1937/1945) freiou tais mudanças, somente incorporadas a partir de 1946. De 1946 a 1964, o ordenamento jurídico brasileiro assegurou o sufrágio universal, especialmente, por conta da incorporação das mulheres ao universo dos direitos políticos. O voto foi inicialmente obrigatório para as funcionárias públicas e restrito às mulheres em “atividade produtiva”.

Quanto aos procedimentos eleitorais, o período de redemocratização regulamentou legislação peculiar e permissiva, no que diz respeito à formalização de candidaturas. O voto esteve sujeito a controles corporativos das candidaturas, a influências do populismo varguista. A expansão dos direitos políticos, até os anos de 1950, deveu-se, especialmente, ao alistamento *ex-officio*, que correspondia ao cadastramento eleitoral em fábricas, sindicatos e órgãos públicos. A representação contou também com o auxílio “classista” de trabalhadores sindicalizados.

Mesmo assim, procedimentos importantes foram firmados, como a cédula única e oficial de votação. Foram editadas diversas leis eleitorais visando assegurar a administração do pleito, além de ações para fortalecer a idoneidade ao voto, como a indevassabilidade de cabines, uniformidade das cédulas oficiais e a depuração do cadastramento eleitoral.

Todavia, a legislação eleitoral, ao realizar a exigência pela organização partidária nacional, favoreceu grupos políticos já organizados, especialmente, durante o período intervencionista do Estado Novo. A esquizofrenia da legislação eleitoral do primeiro período de democratização no país havia se estruturado na permissividade da

composição de candidaturas. Qualquer forma de disputa eleitoral foi permitida, independente da circunscrição, cargo, domicílio eleitoral ou anterioridade de filiação. O legado partidário de Getúlio Vargas foi a formação e composição de dois dos principais partidos de 1946/1964 (PTB e PSD).

Por mais contraditório que possa parecer, a Justiça Eleitoral – criada em 1932, permaneceu em funcionamento mesmo durante o Período Militar (1964-1985). Regulamentou procedimentos eleitorais, como a apuração, além da fiscalização e organização da legislação partidária no país. E, também, modificou o sistema permissivo de candidaturas do período anterior.

Os casuísmos do período militar conviveram com a contradição do fortalecimento administrativo da Justiça Eleitoral e da ampliação do número absoluto de eleitores. As eleições foram transformadas em “mecanismos plebiscitários de julgamento do governo”. A estratégia eleitoral foi adotada por sua compatibilidade com o ritmo incremental impresso ao processo de liberalização política.

Embora tenha permitido o funcionamento da Justiça Eleitoral, o Regime Militar manteve o regime de restrições políticas às liberdades e direitos. Obrigou o sistema político a sofrer graves limitações e restringiu direitos políticos com cassações e perseguições de toda natureza, impondo limites para candidaturas e mandatos. Estavam, também, sob restrições, a associação, filiação e, especialmente, a contestação e manifestação pública.

Somente nos anos de 1974 e 1979, com as mudanças eleitorais da política de transição, lenta e gradual, do General Ernesto Geisel, pôde ser retomada a possibilidade das eleições significarem a condução de lideranças oposicionistas ao poder. E, desta forma, houve a retomada do regime pluralista de partidos políticos.

O movimento político por eleições diretas em 1984, embora frustrado, produziu um ambiente de intensa participação política, culminando com os avanços da Constituição de 1988. A eleição presidencial direta, posterior ao regime militar, vivenciou um momento político muito importante com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992. A partir de então, a maturidade do Estado brasileiro reiterou a matriz da separação dos poderes, no que diz respeito às ações legislativas e judiciárias.

O novo ordenamento constitucional, de 1988, fortaleceu a Justiça Eleitoral, o Ministério Público e a incorporação dos direitos fundamentais aos direitos

constitucionais. O ambiente participativo do processo constituinte promoveu a incorporação de mecanismos importantes de democracia direta. (plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular). As leis de iniciativa popular regulamentaram mudanças significativas no sistema representativo por meio da defesa de direitos políticos e foram legitimados por instâncias legislativas e judiciais.

O resultado institucional e social foi que o Brasil passou de uma política oligárquica de poder, para uma organização política de massa com representação em escala. A participação eleitoral foi ampliada por conta dos alistamentos e uma Justiça Eleitoral capaz de estruturar-se nos recantos mais isolados do país, mas, foi ampliada, principalmente, devido à incorporação de direitos políticos.

O “constitucionalismo democrático”, da Carta de 1988, rompeu com a tradicional cultura jurídica do país ao estabelecer uma “defesa intransigente da efetivação do sistema de direitos constitucionais e de princípios democratizantes de orientação à conduta política” (Cittadino *apud* Werneck: 2002). Os analfabetos passaram a votar com a Constituição de 1988, bem como os jovens entre 16 e 18 anos. A isto, somou-se uma primeira geração republicana de crescimento de cidadania eleitoral com a incorporação de mulheres, negros e militares.

O Congresso Nacional regulamentou a liberdade organizativa dos partidos políticos e o direito ao voto, mantendo a Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário, como um dos seus órgãos especializados. Desta forma, no Brasil, a Justiça Eleitoral foi, gradualmente, ampliando a sua força, não apenas como juiz de conflitos políticos, como também na regulamentação dos procedimentos eleitorais.

O sistema de corresponsabilização eleitoral, implantado na lei constitucional e infraconstitucional, estabeleceu a fiscalização mútua entre candidatos e partidos atribuindo um papel definitivo para os conflitos políticos. O poder da Justiça Eleitoral acumulou-se em três funções principais: arbítrio de conflitos por recursos políticos, interpretações finais dos procedimentos eleitorais e impugnação de candidaturas e mandatos.

Contudo, ainda há limitações para o exercício dos direitos políticos, especialmente no que diz respeito à distribuição de recursos políticos e formalização de candidaturas. Estas restrições não são legais, ou institucionais, mas estão dentro dos

partidos políticos, especialmente, devido à autonomia partidária e à reprodução de mecanismos sociais excludentes dentro da agremiação.

As considerações gerais da pesquisa serão apresentadas a seguir. Seguem, também, algumas perspectivas comparativas entre Brasil e México acerca dos mecanismos de inclusão e exclusão de direitos políticos. No anexo, foram incorporadas as entrevistas completas degravadas e os quadros comparativos das legislações de ambos os países.

4.0 – Conclusão

A teoria liberal, embora com divergências, construiu o pensamento constitucional a partir da defesa da visão de que o pluralismo de interesses seria capaz de organizar toda a dimensão política da sociedade (Tocqueville, 1996). O sistema constitucional representativo e a divisão de poderes foi uma escolha liberal reiterada desde o início do Século XX.

Isto significou o revigoramento dos corpos representativos, em um sistema de produção legislativa e de revisão e interpretação de leis. Entendemos que os conflitos entre Estado, sociedade e os corpos institucionais têm sido resolvidos, cada vez mais, mediante a tomada de decisões segundo regras estáveis. Aos modernos, ficou reservado o direito de se submeter apenas as leis e o abuso de poder seria alcançado com a pluralidade de centros decisórios, de órgãos políticos e administrativos, equilibrando-se uns aos outros (Aron, 2003).

Para este trabalho, é importante compreender que há uma ideia compartilhada pela teoria e *praxis* política, que é a visão de que as instituições de democracia representativa constituem a mais apropriada e única estrutura de governo e, especialmente, garantem acesso a direitos.

México e do Brasil, países presidencialistas e federativos, foram influenciados por uma visão constitucional, representativa e defensora, ao menos formalmente, de direitos liberais. Segue que esta escolha não significou um entendimento acerca da incorporação ampliada dos direitos, mas em uma escolha indireta e formalizada pela qualificação de seus votantes. Portanto, a incorporação dos direitos liberais foi gradual, com significativo controle sobre a ampliação do corpo de eleitores. Foram, entretanto, as lutas sociais e políticas que conquistaram a expansão da cidadania e a incorporação dos direitos políticos aos ordenamentos jurídicos.

A incorporação dos direitos políticos dependeu do incrementalismo na definição e cumprimento de legislações eleitorais. Portanto, na incorporação das condições para o exercício da democracia. A incorporação de condições e liberdades para o exercício da democracia foi significativamente limitada e lenta. Cabe dimensionar que, as constantes mudanças nas legislações estão relacionadas com estruturas sociais e políticas mais amplas, refletindo, portanto, em dimensões de legalidade e legitimidade da política.

Os direitos políticos possuem uma natureza complexa ligada às condições do exercício democrático como o acesso à informação, à associação e formação política. O objetivo da pesquisa foi contribuir para a compreensão dos arranjos institucionais que proveram à representatividade a incorporação de direitos políticos, mesmo que de forma aparentemente contraditória.

O propósito da pesquisa foi apreender comparativamente de que maneira a institucionalização de regras, procedimentos e do contencioso eleitoral influenciaram o exercício formal dos direitos políticos. A perspectiva analítica foi a dos marcos políticos legais e institucionais de México e Brasil. O resultado normativo, em ambos os países estudados por esta pesquisa, evidenciou um caminho, muito lento, em direção à garantia e expansão de direitos políticos.

A interpretação do texto da lei e a experiência institucional cotidiana foram também observadas, em ambos os países, por meio de entrevistas. As entrevistas trouxeram a experiência dos casos concretos do cotidiano jurídico e apontaram limitações ao exercício dos direitos políticos, especialmente estruturadas, em âmbito do direito privado e estatutário dos partidos políticos.

Esta questão não é exclusivamente brasileira ou mexicana. Ocorre que o racionalismo jurídico compartilhado pela teoria política identificou o partido político como o elo de mediação definitivo entre a sociedade e o Estado. A concepção de partido político consolidou-se como condicionante para a construção da legitimidade procedimental, o indicador de relevância de um partido tornou-se a sua força eleitoral (Sartori (1962). Os resultados da política apareceriam por meio das ações de grupos organizados e capazes de proporcionar a escolha eleitoral e partidária em um ambiente político de liberdade competitiva. Este modelo ocidental de organização da política foi implementado tanto no México, quanto no Brasil.

A questão é que, para o liberalismo constitucionalista as instituições políticas democráticas teriam mais condições de se desenvolverem em países culturalmente mais “homogêneos” e menos desiguais social e economicamente. De acordo com os pressupostos liberais, sociedades formadas por clivagens culturais intensas e graves desigualdades teriam significativa dificuldade na implementação da democracia, seus direitos e condições. A partir do pressuposto dahliano, o que se observa na teoria política é que as desigualdades existentes em uma sociedade parecem afetar as chances

de hegemonia política por meio do controle de dois conjuntos de variáveis: a distribuição de recursos e de “habilidades políticas” (Dahl, 1997: p. 91).

A reflexão que se quer destacar é que as soluções da democracia representativa não foram criadas para se pensar as complexidades latino-americanas e suas contradições. A apreensão do conflito vivenciado por estas democracias recentes esteve na dimensão atribuída à legitimidade democrática, com procedimentos de idoneidade e competitividade eleitoral. Às expectativas procedimentais, foram incorporadas as expectativas para a concretude formal e funcional do Estado de Direito.

A complexidade do imbricado legal e interpretativo, no México e no Brasil, não é pouco significativa. A concepção de direitos políticos, referendada nos ordenamentos jurídicos e constitucionais, se organizou por meio da representatividade de agrupamentos políticos. A legitimação pela via eleitoral e representativa assumiu formatos dos mais diversos ao longo da história política.

O sistema representativo conviveu com as contradições entre leis eleitorais, por vezes casuísticas, e o fortalecimento administrativo e contencioso da Justiça Eleitoral. Embora prenhe de contradições, a incorporação gradual de demandas políticas culminou com o fortalecimento da capacidade do Legislativo e do Judiciário de criar leis e de exercer o controle das leis, intervindo diretamente na ampliação dos sufrágios e na competitividade entre partidos.

Em ambos os países, os apontamentos da pesquisa indicaram para o fortalecimento institucional dos organismos eleitorais e dos direitos políticos. A maior estabilidade de regras eleitorais, e a crescente importância dos Poderes Legislativo e Judiciário, no processo eleitoral, são fatores presentes nestas democracias. Ocorre que os ordenamentos jurídicos incorporaram a autonomia e a mediação partidárias. Persiste, porém o entendimento de que a defesa de princípios constitucionais correspondeu a generalização de direitos ao sufrágio, mas, não necessariamente ao direito de ser representado por uma dada coletividade. Permanecem limites para a concretude dos direitos políticos previstos em suas normas e constituições.

No México, o sistema político característico do Século XX estruturou-se sob o modelo de partido hegemônico. Apesar de garantir o funcionamento dos três poderes tradicionais, o Executivo concentrou especial força no sistema político mexicano. O

Presidente da República possuía faculdades para apresentar iniciativas de lei e emitir decretos. Convertendo-se, com o passar do tempo, na principal força legislativa, além de controlar as indicações de juizes e magistrados.

O sistema mexicano, ao longo do Século XX, caracterizou-se pelo poder de intervenção presidencial nos estados, ou províncias da federação. Tais atribuições permitiram uma evidente centralização do poder, descrito por Baez como uma forma de “presidencialismo exacerbado” (Baez, 2008). O desenho institucional do país limitava, extremamente, a soberania federativa, legislativa e judiciária do México pós-revolucionário.

A Revolução de 1910 assegurou o fim do modelo de caudilhos militarizados locais, em detrimento da centralização política do Estado. Por outro lado, instituiu mecanismos de controle dos direitos políticos, por meio da filiação automática de sindicatos e associações trabalhistas ao Partido Revolucionário Institucional (PRI), além da interferência constante nos *ejidos*.

No que se refere às demandas revolucionárias, foram, em alguma medida, incorporadas ao texto constitucional. Os constituintes ao regulamentarem a respeito de direitos agrários, trabalhistas e educacionais tentaram garantir, juridicamente, a pacificação com os setores sociais. Para isso, criaram as bases de um Estado centralizado, árbitro de todos os conflitos. Esta fórmula permitiu, posteriormente, desenvolver um sistema político peculiar com o estabelecimento de instituições que incorporaram setores divergentes. Entretanto, a construção da legitimidade política do sistema pós-revolucionário esteve garantida, em grande medida, por um sistema político corporativista, com direitos políticos limitados pelo controle estatal.

A consequência foi o estabelecimento de um sistema eleitoral esvaziado - com alta abstenção eleitoral - e pouco competitivo. Os arranjos institucionais dos períodos de transição democrática, iniciados na década de 1970, acabaram por criar formas particulares de organização das disputas políticas e de regulação da competição eleitoral. As mudanças nas legislações eleitorais produziram especificidades institucionais que estruturaram os padrões de disputa política do processo de escolha pública via eleição.

Desde o começo do regime hegemônico, no início do Século XX, a manipulação do voto foi um meio utilizado frequentemente pelo PRI. A autoridade eleitoral foi um órgão totalmente subordinado ao regime priísta e os processos eleitorais desenvolviam-se com absoluta parcialidade.

De 1940 a 1970 foram realizadas reformas eleitorais que tiveram insuficientes efeitos para garantir questões de equidade, transparência e legalidade eleitoral (Diaz-Santana:2002). O caminho para a organização formalizada dos tribunais eleitorais mexicanos originou-se a partir das reformas políticas e eleitorais iniciadas em 1977. Tais mudanças atribuíram um caráter incremental às reformas que, de um lado, absorvem demandas de movimentos opositoristas permitindo sua participação e contestação ao processo eleitoral e, do outro, rearticulam posicionamentos tradicionais no poder.

Até 1977, mecanismos como a “*autocalificación*” e o “*dedazo*” garantiram a seleção de candidatos por parte do regime priísta. Foi a Reforma de 1977 que instituiu a competitividade partidária, permitindo iniciar a transformação de um sistema de partido hegemônico para um sistema de partido majoritário. A partir de então, surgiram as primeiras lideranças opositoristas ao regime hegemônico.

O período de transição democrática correspondeu à decisão política pela construção de mecanismos de legitimação eleitoral. Tal escolha implicou na lenta construção de um sistema de regras e legislações aliadas à criação e fortalecimento da justiça eleitoral especializada. As contradições, entre a convivência centralizadora do Estado e eleições periódicas produziu um emaranhado de leis, decretos e reformas que, gradualmente, constituíram-se em um modelo reformista de incorporação legislativa e constitucional de direitos.

A década de 1980 inaugurou um chamado à participação eleitoral, como instrumento para o aprofundamento da democracia, estabelecendo a descompressão dos regimes autoritários ou hegemônicos. As mudanças produziram novos arranjos constitucionais. Eleições livres para a escolha das autoridades executivas vão adquirindo respaldo social e jurídico (Nohlen, Picado e Zovatto: 1998).

Segundo Baez (2008), mudanças importantes ocorreram nas estruturas políticas do país. Para o autor, o regime pós-revolucionário se caracterizou pelo controle político-

eleitoral, nas mãos de um partido hegemônico, de corporativismo estatal. As características funcionais deste sistema foram o reformismo jurídico e a discricionariedade na aplicação da lei (op.cit: p.329). A partir das eleições de 1988, as urnas puderam manifestar as diversas mudanças experimentadas na sociedade e, portanto, em alguns grupos governantes. Estas mudanças incidiram em características estruturais do Estado mexicano e nas funções do regime político do país.

Ao longo das últimas três décadas, o país experimentou diversos ciclos e reformas que caracterizaram a vocação revisora e atualizadora de suas instituições procedimentais da democracia. No entanto, foram as mobilizações políticas, impulsionadas pelas fraudes nas eleições de 1988 que provocaram a criação dos organismos eleitorais (OES), responsáveis por procedimentos e pelo contencioso. Permitindo assim, o afastamento paulatino do Partido Revolucionário Institucional, após 71 anos no poder.

A década seguinte promoveu a consolidação da democracia mexicana com a criação do Instituto Federal Eleitoral (IFE), especialmente, a partir do seu distanciamento do Executivo e, também, com a criação, fortalecimento e independência do Tribunal Eleitoral (TEPJF)- permitindo a resolução republicana e constitucional de conflitos políticos.

Quanto aos direitos políticos, após as reformas dos anos 1990, foram estabelecidas medidas importantes. As reformas realizaram o credenciamento eleitoral e aumento do sufrágio; exigências estatutárias e autonomia dos partidos políticos; além da desvinculação corporativa da filiação partidária. Estas medidas, hoje em dia, somam-se às dimensões de controle jurisdicional diante da ausência de democratização interna dos partidos políticos.

E foram as eleições presidenciais conturbadas, de 2006, que fizeram crer que havia muito a modificar nos importantes marcos institucionais criados para a organização da justiça eleitoral mexicana. É importante ainda destacar que as últimas eleições presidenciais geraram, no país, um clima de divisão social, com uma sociedade civil radicalizada em pólos ideológicos antagônicos. No intuito de responder às demandas e conflitos políticos, foram aprovadas mudanças visando a mediação entre conflitos partidários; distribuição dos recursos políticos, como tempo em rádio e tv, inclusive com fiscalização das emissoras e dos financiamentos públicos.

A aproximação entre os partidos políticos mexicanos foi estimulada pelo governo no intuito de construir, consensualmente, um sistema de corresponsabilidade política, de fiscalização e de jurisdição eleitoral. As duas décadas finais do Século XX significaram o enfraquecimento do sistema político de presidencialismo exacerbado e de partido hegemônico, no sentido da construção procedimental da legitimidade via democracia eleitoral, administrativa e jurisprudencial. Portanto, ligada à idoneidade do voto e de resolução de conflitos político-partidários; especialmente no que diz respeito à impugnação de urnas, candidaturas e eleições.

A Constituição Mexicana de 1917 sofreu inúmeras emendas, mas sua estrutura fundamental continua em vigor no país. Se alguns procedimentos administrativos como o cadastramento eleitoral e o título foram fortalecidos, até 2006, havia uma lacuna importante no que diz respeito à autonomia dos tribunais e das instâncias eleitorais. Esta lacuna foi objeto de preocupação do Estado mexicano, nas Reformas de 2008, especialmente.

O *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF) pôde fortalecer-se a partir de sua incorporação ao *Poder Judicial de la Federación* (PJF), permitindo a produção de jurisprudências de vinculação obrigatória para todo o país. A partir de 2008, o TEPJF ficou responsável pela constitucionalidade de matérias eleitorais, com o assentimento da Suprema Corte da União (PJF).

Em 2008, estas ações culminaram, inclusive, com a influência na pauta legislativa visando a adaptação do marco normativo eleitoral, além de poderes constitucionais em matéria eleitoral. As jurisprudências foram reflexos da arbitragem de casos concretos, diretamente dependentes da provocação da sociedade política e do acesso ao contencioso.

O TEPJF tem gerado poder de intervenção e arbitragem nos processos internos dos partidos políticos. O objetivo do Tribunal Eleitoral, além das dimensões jurisdicionais descritas, também apoiou-se no controle e emenda das práticas verticais e excludentes, na eleição de dirigentes partidários e candidatos aos cargos eletivos. Sua legitimidade está alicerçada na garantia dos direitos políticos dos militantes, definindo-se como instância última de recurso judicial (Olguin, 2006: p.4/5).

De acordo com os pesquisadores, gestores e especialistas entrevistados para esta pesquisa o trabalho do TEPJF exigiu a definição de regras de impugnação de urnas e candidaturas, mas, também, se estruturou para a defesa de direitos dos militantes partidários; das mulheres e dos indígenas, entendido pela perspectiva jurídica dos usos e costumes. Cabe ressaltar que as medidas não implicam em generalizações e representam a concretude de recursos jurídicos específicos. Contudo, são capazes de criar novas jurisprudências e, de acordo com o argumento apresentado na pesquisa, estimular o processo de construção legislativa.

Segundo a magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, a jurisprudência se traduz materialmente em uma fonte de direito que, embora não se equipare à lei, é vinculante a outros tribunais e órgãos. O objetivo é arbitrar a forma como são resolvidas as controvérsias e são aplicadas as leis. Além disso, a jurisprudência tem o efeito de *“ser guía para el legislador, quien puede traducir en ley los criterios jurisprudenciales”* (Figueroa, 2009: p.8). É, portanto, uma norma jurídica individualizada, que não pode atingir a abrangência de uma lei, mas que tem dimensões e impactos importantes no sistema político.

No Brasil, o modelo de expansão dos direitos políticos somente pôde ser discutido com o fim do sistema “coronelistas” da Primeira República (1889/1930). Neste período, havia um absoluto controle sobre a liberdade de escolha eleitoral do eleitor, especialmente pelo chamado “voto de cabresto”, fraudes eleitorais diversas e o modelo semelhante à *“autocalificación”* mexicana. O que correspondeu ao controle da diplomação dos eleitos, atribuído à “Comissão de Verificação de Poderes” da Câmara dos Deputados.

Pudemos observar que a primeira expansão dos direitos políticos brasileiros, e também mexicanos, por um aspecto geral, deveu-se, inicialmente, à “cidadania regulada”. A incorporação dos direitos de cidadania esteve mediada e sob a influência de seus presidentes Lázaro Cárdenas e Getúlio Vargas. Esta expansão implicava no corporativismo estatal e na imposição de mecanismos formais de interferência nos direitos de associação e filiação.

Pelo menos até os anos de 1950, os direitos políticos de brasileiros e mexicanos estiveram limitados por restrições ao direito de greve, perseguições políticas e cassação de legendas, como o partido comunista, instabilidade nas regras eleitorais e falta de

confiabilidade no cadastro e título de eleitor. A década seguinte estabeleceu o recrudescimento político, a violência e o controle sobre a liberdade de associação e de manifestação pública.

Os direitos políticos dos brasileiros permaneceram, até a década de 1980, com restrições à associação, filiação e, especialmente, contestação e manifestação pública. Os casuísmos do período militar conviveram com a contradição do fortalecimento administrativo da Justiça Eleitoral e da ampliação do número absoluto de eleitores. Somente nos anos de 1974 e 1979, houve a retomada do regime pluralista de partidos políticos.

Foi, porém, com a Constituição de 1988 que o Estado brasileiro reiterou a matriz da separação dos poderes, no que diz respeito às ações legislativas e judiciárias. A liberdade organizativa dos partidos políticos e a ampliação do direito ao voto foram os marcos institucionais produzidos, a partir de mudanças constitucionais.

O “constitucionalismo democrático” da Carta de 1988 promoveu a efetivação do sistema de direitos constitucionais e de princípios democratizantes (Cittadino *apud* Werneck:2002). Às mudanças constitucionais, foram somadas, lentamente, as mudanças nos regramentos eleitorais. Até 1997, sistematicamente, a cada véspera de eleições, novas regras eram criadas para as eleições do ano seguinte. A partir daquele ano, a votação da Lei das Eleições (Lei 9.504/97) regulamentou definitivamente o processo dos pleitos no país.

A estabilização da legislação eleitoral, em 1997, proporcionou um incremento à arbitragem eleitoral dos conflitos. O país deu uma outra tônica para as disputas aos cargos públicos, assumindo um papel maior da interferência normativa do Tribunal Superior Eleitoral.

Estas medidas se somaram às ampliações constitucionais de iniciativa do processo legislativo, que introduziram a possibilidade de iniciativa popular como instrumento de democracia direta, permitindo a participação social, mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados. O país produziu, por meio da democracia direta, as duas maiores leis de combate aos abusos cometidos nos direitos políticos.

Nesta direção, foram regulamentadas a proteção à livre escolha do eleitor e a idoneidade das candidaturas, com a Lei 9840/99 e a Lei da Ficha Limpa, ou Lei 135/10. As novas legislações regulamentaram as bases normativas que permitiram a resolução de conflitos políticos, ou a contestação de eventuais abusos cometidos em relação aos direitos políticos, passando a ser objeto de encaminhamento para deliberação judicial.

A regulamentação eleitoral avançou no país em direção à possibilidade de aplicação e interpretação dos tribunais eleitorais que puderam impugnar candidatos, urnas e, principalmente, mandatos eleitorais. No Brasil, estas ações são em sua maioria realizadas por meio do ativismo dos partidos políticos, dos candidatos e, especialmente, do Ministério Público. Além do fortalecimento do arbítrio do Judiciário, o quadro atual da democracia brasileira é o combate à corrupção eleitoral, pela via da iniciativa popular.

Permanece, contudo, um problema significativo para o avanço de estabilização jurisprudencial brasileira que é a ausência de um quadro próprio de juízes e magistrados, promovendo a transitoriedade no entendimento sobre a aplicação das normas. Este problema não é compartilhado com o México, uma vez que há um quadro estável de funcionários e as jurisprudências tem vinculação obrigatória e força constitucional.

É possível perceber que as democracias procedimentais do Brasil e do México caminharam para sua viabilidade institucional. Passado o período de transição, as reformas políticas ao longo das últimas três décadas foram capazes de produzir marcos legais sob novas bases de legitimidade, tanto para o Brasil, quanto para o México.

A transição do regime de natureza centralizadora e autoritária teve decretado o seu fim. Embora, as instituições muitas vezes estejam preocupadas com questões de natureza legalista, ou procedimental, há avanços nas últimas décadas, mas ainda há espaço para a discussão sobre o que é o processo de representação e de escolha pública (Reis:2006).

Os sistemas de corresponsabilização eleitorais implantados nas legislações constitucionais e infraconstitucionais estabeleceram, também, no México e no Brasil, a fiscalização mútua entre candidatos e partidos atribuindo um papel definitivo para os conflitos políticos. É certo que os avanços em direção à cidadania eleitoral ocorreram

com o amadurecimento da confiabilidade no alistamento, votação e apuração dos votos. Todavia, ocorreram em meio a um ambiente de competitividade entre partidos.

O ambiente de competitividade política, em ambos os países estudados, resultou em ações e recursos, em sua maioria, realizadas por meio do ativismo dos partidos políticos, dos candidatos e especialmente, do Ministério Público (no caso do Brasil). A regulamentação eleitoral avançou também, no que diz respeito à possibilidade de interpretação dos tribunais eleitorais, que puderam impugnar urnas, candidatos e mandatos eleitorais.

México e Brasil são países com democracias eleitorais institucionalizadas. O fortalecimento institucional da administração e da Justiça Eleitoral assegurou a universalização do sufrágio e a possibilidade de acesso à contestação de conflitos políticos na defesa constitucional de direitos. Estas medidas permitiram o fortalecimento da idoneidade da escolha do eleitor (indevassabilidade das urnas, credencial eleitoral, estabilidade geográfica do voto) estimulando mecanismos de garantia ao exercício do sufrágio universal. Com isso, as eleições passaram a ser indicadores de mudança social e política do país, funcionando como instrumentos dessa mudança. Em paralelo a todas estas questões, as democracias brasileira e mexicana solidificaram o sistema de partidos políticos e a escolha de representantes eleitos pela mediação de lideranças partidárias.

Seguramente, foram estabelecidas medidas visando a garantia ao exercício dos direitos políticos, especialmente, em relação ao direito ao sufrágio. Neste sentido, sob a dimensão elucidativa da comparação, os direitos políticos ativos, portanto, os direitos ao voto, foram assegurados pelos organismos eleitorais e pela Constituição dos Estados brasileiro e mexicano.

Entende-se que os direitos políticos foram concretizados sob a perspectiva de sua dimensão “ativa”, ou seja, para o exercício livre do sufrágio universal (Medina & Chornei, 2011). Os direitos de votar apresentaram viabilidade de aperfeiçoamento e suas garantias foram amplamente reguladas e estabelecidas pelo Estado.

Contudo, um aspecto que aparece pouco discutido é a democratização interna dos partidos políticos. O direito “passivo” de ser votado apresentou limitações importantes ao seu exercício. As medidas relativas a este direito, portanto, que dizem

respeito às candidaturas, apresentaram reflexões de difícil “absorção institucional e política”.

As legislações brasileira e mexicana, quando outorgaram aos partidos amplas liberdades de organização e exclusividade de representação eleitoral, transformaram as agremiações no elo absoluto de mediação da democracia procedimental. A organização legal dos partidos políticos foi assentada na perspectiva jurídica do direito privado, no Brasil, e do direito público, no México. Entretanto, ambas as regulamentações estão baseadas em procedimentos estatutários e genéricos, no que diz respeito à organização dos sistemas eleitorais: os partidos políticos.

O modelo de independência e autonomia adotado para o sistema partidário significou força e poder aos estatutos das agremiações. E, por outro lado, ausência de regulamentação jurídica e controle quanto à prática das funções de representação política exercidas pelos partidos.

Acontece que o sistema de governança eleitoral não incorpora o momento de seleção e escolha das candidaturas, entendidas pela literatura e formalizada nos regramentos constitucionais como atribuição de organização interna dos partidos políticos, ressalvada apenas pelos estatutos. A dimensão fundamental da incorporação dos direitos políticos limita-se a construções de mecanismos alheios à formação e organização partidária responsável pela seleção de candidaturas. Na prática, a arbitragem eleitoral contemporânea alcança a dimensão da impugnação de pleitos, candidaturas, mandatos e, além disso, a constitucionalidade das leis produzidas pelo parlamento, mas não de democratização da representatividade.

Portanto, falhas no âmbito formativo, de desequilíbrio entre gêneros, ou entre etnias, especialmente no México onde os militantes podem recorrer diretamente à força jurisdicional, transforma o Poder Judiciário no único instrumento institucional de acesso à contestação. No caso brasileiro, o encaminhamento de resolução de “casos concretos” é atribuição garantida, também, pelo Ministério Público.

A discussão institucional exclusiva do Judiciário e a especificidade de sua natureza contramajoritária não estimula o debate ampliado das limitações, no que diz respeito especialmente ao direito de ser votado como uma significativa dimensão da democracia procedimental. A ausência de legislação, ou mesmo de um sistema de governança eleitoral que cerceie os abusos antidemocráticos cometidos por partidos

políticos, eles máximos da representação no Estado de direito, atribuiu ao Judiciário a reflexão institucional sobre as minorias e os casos omissos, especialmente no México, com o direito da militância partidária.

Cumprir destacar que, segundo Habermas, as qualidades formais do Estado de Direito estão na sua capacidade de substanciar as exigências normativas e funcionais de uma sociedade (Habermas, 2012). No processo democrático, o conteúdo ideal da razão prática assume, portanto, feições pragmáticas; ao passo que as formas de sua institucionalização revelam o grau de realização do sistema de direitos. (Habermas, op.cit: p: 26) Contudo, a complexidade da democracia e da interpretação das leis, também, depende de mecanismos de integração social que são de natureza não-normativa (Idem: p.68). A materialização dos princípios constitucionais depende da relação de equilíbrio entre os poderes. Este equilíbrio está na criação, aplicação e interpretação das normas eleitorais. Isto porque, o processo de escolha eleitoral envolve a construção normativa de procedimentos generalizáveis e universais, mas, também, a resolução de casos concretos (Oliveira e Carvalho: 2006).

Se o estudo das legislações indica o caminho em direção à consolidação de garantias administrativas e jurídicas aos direitos políticos, as entrevistas apontam limites ao seu exercício. No que diz respeito ao direito em ser votado, apontamos a pouca democratização e representatividade de suas regras, limitadas pela autonomia partidária em relação à delegação formativa e deliberativa das candidaturas à cargo públicos.

O entendimento deste estudo foi de que persiste ainda uma velada limitação ao exercício dos direitos políticos. Especialmente, vista no exercício dos direitos passivos. Acreditamos que esta limitação recorrente, embora diante de respostas institucionais, representa um significativo cerceamento de liberdades políticas imposto à democracia procedimental brasileira e mexicana.

As legislações eleitorais garantiram procedimentos eleitorais mais transparentes e assumiram a corresponsabilização dos partidos políticos na fiscalização da eleição, ampliando os delitos eleitorais e o contencioso, especialmente em períodos de campanha eleitoral. Todavia, há questões não legislativas presentes na discussão sobre o exercício dos direitos políticos que precisam de mais estudos e debate institucional.

Recentemente, a discussão teórica assumiu o debate sobre direitos culturais e políticas afirmativas. As políticas afirmativas atingiram os ordenamentos jurídicos de México e Brasil, no plano eleitoral por meio das cotas de candidaturas. Importante reafirmar que as legislações, de ambos os países, garantiram o acesso de minorias políticas, como mulheres e indígenas, especialmente, por meio da regulamentação das cotas de gênero e, no caso mexicano, também de cotas indígenas para candidaturas.

Ainda assim, cabe enfatizar que, a formalização constitucional da democracia não significou necessariamente a estruturação de uma visão ampliada dos direitos políticos. Os países veem-se diante do desafio de verdadeiramente compreender uma visão de direitos políticos concretizando-os em garantias aos direitos fundamentais.

O intuito das mudanças legais, executadas por estes dois países, foi garantir formalmente o sufrágio e assegurar o mínimo participativo nos procedimentos de escolhas de candidaturas. Esta reflexão pode ser apreendida, especialmente, a partir das falas dos entrevistados e de suas percepções sobre os avanços legislativos e jurisprudenciais.

Muito embora haja lei, não existe exigência ao cumprimento das leis. O sistema representativo fica sujeito à simples desobediência partidária, como ocorre com as cotas de gênero, no Brasil, ou em seu cumprimento apenas formal, como o caso das “Juanitas”, no México. Todavia, como descrito por esta pesquisa, o não-direito é passível de ser contestado junto à Justiça Eleitoral.

O sistema político permanece com o entendimento constitucionalizado da teoria liberal de que os partidos políticos cumprem o papel de “burocracias representativas”. Esta questão das candidaturas depende de um binômio possível entre o desempenho consubstanciado das instituições eleitorais majoritárias e contramajoritárias e da capacidade formalizada de participação política de eleitores, candidatos, partidos políticos e Ministério Público.

Para finalizar esta pesquisa, é importante reafirmar que as reformas eleitorais solidificaram a realização de demandas por liberdade e independência, na gestão do processo eleitoral, recursos e exercício dos direitos políticos. Embora tenha havido a institucionalização eleitoral dos países estudados, apontamos para a necessidade de

maiores estudos sobre a representatividade da democracia, especialmente no que diz respeito ao exercício dos direitos políticos.

Reiteramos aqui que atrelados à dimensão representativa e liberal, nos regimes constitucionais de Brasil e México, estão formalizadas intenções em garantir um Estado de Direito. Portanto, a complexidade da representação política reside nas razões de sua legitimidade e na defesa constitucional do exercício dos direitos políticos. Entendendo que isto inclui, também, a efetivação de seus mecanismos de mediação formal e recursos jurídicos. Uma visão ampliada e coletiva dos direitos políticos é uma construção social e institucional que abrange a expressão política desta sociedade, do Estado e de seu tempo.

5.0. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. *The politics of social welfare development in Latin America*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1972.

ACCO, Marco Antonio. *Para onde vão os Estados Nacionais? Abordagens da teoria social contemporânea sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada do Século XXI*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 2009.

ALTHUSSER, Louis. *Lenin and Philosophy and Other Essays*. New York: Monthly Review Press, 1971

APARECIDA, Geralda Dias. A Constituição Mexicana de 1917. In: ABREU, Maria Rosa (Ed). *Constituição e Constituinte*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987. (Programa de Educação Continuada e Extensiva).

ARANHA, M. I. As dimensões objetivas dos direitos e sua posição de relevo na interpretação constitucional como conquista contemporânea da democracia substancial. In: *Revista de Informação Legislativa* n.35, 1998. p.217-230.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré/EDUC, 1997.

ARAÚJO, Cícero; AMADEO, Javier (Orgs.). *Teoria política latino-americana*. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2009.

ARENAS, Rebecca. Elecciones 2006 – Cronica de un retroceso democrático. *El Cotidiano*, enero/febrero, vol 21 numero 141. Universidad Autonoma Metropolitana, Distrito Federal, México, 2006

ARISTÓTELES. *Política*. Buenos Aires: Editorial Gredos, 2000.

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993

ARROW, Keneth. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons, 1951

AVELAR, Lucia e CINTRA, Antonio Octavio (orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*. N. 49, 2000

_____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

_____; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2003. in (http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)

_____; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Comparações e Usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 47, n.04, 2004, pp. 703-728.

_____. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BÁEZ SILVA, Carlos. *La independencia judicial*. México. D.F: Editorial Porrúa, 2007.

_____. *Democracia y gobernabilidad en México*. México. D.F: Editora Laguna, 2008.

_____. *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*. México. D.F: Editorial Porrúa, 2009.

BAHIA, Alexandre Melo Franco. Interpretação Jurídica no marco do Estado Democrático de Direito: um estudo a partir do sistema de controle difuso de constitucionalidade no Brasil, 2003. (www.mundojuridico.adv.br)

BALEEIRO, Aliomar & SOBRINHO, Barbosa Lima. *A Constituição de 1946*. Brasília: Editora Unb, 1987 (Curso de Constituições do Brasil, Centro de Ensino à Distância).

BARRAGÁN, Gonzalo Moctezuma (Coord.). *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*. México. D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

BARRETO, Vicente. *Primórdios do liberalismo e a representação política: o período imperial*. Brasília: Editora da UnB, 1982. (Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro).

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. Bases culturais da identidade étnica no México. In: ZARUR, George de Cerqueira Leite (Org.). *Região e nação na América Latina*. Brasília: Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. p. 135-162.

BASTOS, Vânia Lomônano e COSTA, Tânia Moreira da. (orgs). *Constituinte: questões polêmicas*. Universidade de Brasília/Centro de Estudos e Acompanhamentos da Constituinte, ano 01- n,02, 1987.

BASTOS, C. R.. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva 18a ed. São Paulo, 1997.

BEARDSLEY, Philip L. *Political Science: The Case of the Missing Paradigm*. Political Theory, v.2, n.1, 1974.p.46/61.

BECKER, Howard. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. 2 edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BERNAL PULIDO, Carlos Bernal. *Los derechos fundamentales en la jurisprudência del TEPJF*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 8).

BERNARDES, Franco C. *Democracia Concentrada: Estrutura do Processo Decisório da Câmara dos Deputados*. Tese de Mestrado – IUPERJ, 1996.

BLAY, Eva Alterman. Um caminho ainda em construção: a igualdade de oportunidades para as mulheres. Revista USP/Coordenadoria de Comunicação Social, Universidade São Paulo. N.49. (mar/mai, 2001). P.82-97.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfrancesco. *Dicionário de Ciência Política*. 5 edição. Ed Unb. Brasília, 1983.

_____ ; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. 4ª edição, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

_____ A Teoria das Formas de Governo. 10ª ed. Brasília: Editora da Unb, 1997.

BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Tradução José Carlos Orsi Moriel. 1 ed. São Paulo: Editora Ícone, 2011.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevista em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia e Política da UFSC. Vol.2, n.1 (3), jan/jul, 2005. P.68-80. (Disponível em www.emtese.ufsc.br).

BOMFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. A construção do objeto. In: _____. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 45-72.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas sobre a teoria da ação*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1996.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições de 2008*. Brasília: TSE, 2009.

_____. *Relatório das eleições de 2010*. Brasília: TSE, 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Ed. Presença, 1990.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. 2 ed. Tradução Renato de Assumpção Faria. Brasília: Editora da Unb, 1997.

CAMPELLO de Souza, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa e Ômega, 1976.

CÂNDIDO, José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Bauru: Edipro, 2002.

CANO, José Luis de la Peza Muñoz. Evolución de la justiça electoral en México (1968-1998). In BARRAGÁN, Gonzalo Moctezuma (Coord.). *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*. México. D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed., Coimbra, 1998. pp. 235-272.

CANSINO, César. *La transición mexicana 1977-2000*. México. Centro de Estudios de Política Comparada, 2000.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; Relume-Dumará, 1996.

_____. *Pontos e Bordados: escritos de História e Política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

_____. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAPORASO, James e LEVINE, D.A. *Theories of Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

CASANOVA, Pablo González. *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da UnB, v. 4, 1990. (Coleção Pensamento Latino-Americano e Caribenho, n. 2).

CHEVALLIER, Jacques. *As Obras Políticas de Maquiavel a nossos dias*. 8ª edição. Rio de Janeiro, Ed. Agir, 1998.

CHILCOTE, Ronald. *Theories of comparative politics: the search for a paradigm reconsidered*. 2. ed. Boulder: Westview, 1994.

CIENFUEGOS, David Salgado; BÁEZ SILVA, Carlos. El per saltum em el Derecho Procesal Electoral Federal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 126. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) . Nueva Serie Año XLII n. 126 Septiembre-Diciembre , 2009.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

COELHO, Vera Shattan e NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Ed.34, 2004.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

CONEGLIAN, Olivar. *Radiografia da lei das eleições 2010 – comentários à Lei 9.504\97, com as alterações das Leis 9.840\99, 10.408\02, 10.740\03, 11.300\06 e 12.034\09*. 6. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos modernos. *Revista Filosofia Política* n.02, 1985

CONSTITUICION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2012. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf>., acessado em novembro de 2011).

CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio; ESPINOZA VALLE, Victor Alejandro (Coords). *México después: las reformas postelectorales*. México. D.F: Eón, 2009.

COSSIO, José Ramón D. *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México. D.F: Instituto Federal Electoral, 2002.

_____ ; RAIGOSA, Luis. Régimen Político e Interpretación Constitucional en México. México-DF: *Isonomia*. n.5, octubre, 1996. Instituto Tecnológico Autónomo México

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Editora da USP, 1979.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2010

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. *Direitos políticos fundamentais e sua suspensão por condenações criminais e por improbidade administrativa*. Curitiba: Juruá, 2010.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. In: Filosofia Política 02. Porto Alegre: L&M, 1985.

CRESPIGNY, Anthony; CRONIN, Jeremy (eds). *Ideologias políticas*. Brasília, 2 ed: Ed UnB, 1999.

CUÉLLAR, Roberto, *et al.* *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*. San José de la Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. (Serie Parlamentos y Gobernabilidad).

CUNHA MELO, Manuel Palacios. A Suprema Corte dos Estados Unidos e a judicialização da política: notas sobre um itinerário difícil . In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

_____ ; OLVERA, A ; PANFICHI, A. (Orgs.). *A Disputa pela construção democrática na América Latina*. S. Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

_____ *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UnB, 2001.

_____ ; LINDBLOM, Charles. *Política, economia e bem estar social*. Rio de Janeiro: Lidador, 1971.

DA ROS, Luciano. Tribunais como árbitros ou como instrumentos da oposição? Judicialização da política em novas poliarquias à luz do caso brasileiro. Trabajo presentado en el *Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política Montevideo*, Uruguay, 2006(http://aucip.org.uy/docs/estado_gobierno_y_reformas_en_alatina/luciano_da_ros.pdf)

DEL CAMPO, Júlia Labastida Martin. Da Unidade Nacional ao Desenvolvimento Estabilizador (1940-1970.) . In: CASANOVA, Pablo González (Orgs). *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da UnB, v. 4, 1990. (Coleção Pensamento Latino-Americano e Caribenho, n. 2).

DIAMOND, Larry. *Developing, democracy toward consolidation*. The John Hopkiins University Press, Baltimore, 1999.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier. *El control constitucional del Tribunal Electoral*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 11).

DIAZ-SANTANA, Héctor. El Ejercicio de las instituciones eleitorales em la manipulacion del voto em México. *Perfiles latinoamericanos* junio Vol 20. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997. P.19-53

DONGUI, Halperin. *História da América Latina*; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DREIFUSS, René Armand. *Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993

DUVERGER, Maurice. *Ciência Política, teoria e método*. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962

_____. *Os partidos políticos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: Uma introdução*. Editora Boitempo, São Paulo, 1997.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. "The Future of the Postbehavioral Phase in Political Science". In: Kristen Monroe (ed). *Contemporary Empirical Political Theory*. Berkeley: University of California Press, 1987

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Tradução de Leandro Konder. In: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*, Volume 3. São Paulo: Alfa-Omega, s/d, p. 7-143.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre/ São Paulo: EdUSP., 1975

_____. Lei e Justiça: a injustiça nos tribunais. *Humanidades*, Brasília, n. 13, mai.\jun. 1987. p. 12-18)

FARO, Marcus e RIBEIRO, Rochelle. Tribunais e políticas públicas: um estudo comparado. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 30: Historiografia e História*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.

FERNANDES, Antonio Sérgio. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. Associação Nacional de História (ANPUH). XXIV Simpósio Nacional de História, 2007.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

FIELD, C.G. *Teoria Política*. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1959.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; São Paulo: FAPESP, 1999.

_____. Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais-RBCS*. N.29, 1995.

FIGUEROA, María del Carmem Alanis. La Jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. VIANELLO, Lorenzo Córdova & SALAZAR, Pedro Ugarte. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

FLEISCHER, David. *Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o Período Militar, ou como usualmente o feitiço vira contra o feiticeiro*. Brasília: Editora da UnB, 1994. (Cadernos de Ciência Política, n.10).

_____. *Political Reform in Brazil: a never-ending story*. In: FONT, Mauricio Font; RANDALL, Laura Randall (Eds.). *The Brazilian State: Paths and Prospects of dirigismo and liberalization*. Lanham: Lexington Books, 2011. p. 52-60.

_____. *Reforma Política en Brasil: Una historia sin fin. Diálogo Político*, Buenos Aires, v. 27, n. 2, 2010. p. 135-158.

_____. BARRETO, Leonardo. *El impacto de la justicia electoral sob el sistema político brasileño*. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 51, 2009. p. 117-138.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GODIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: Discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia*, São Paulo, v. 28, n. 14, 2004. p. 139-152.

GALLO ÁLVAREZ, Gabriel. *Garantismo penal en México: suspensión de derechos político-electorales como efecto de la formal prisión*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. (Serie Comentarios a la sentencias del Tribunal Electoral, n. 5).

GARAVITO, César Rodríguez (coord). *El derecho em América Latina : Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. 1 ed. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

GÁSPARI, Hélio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

GEORGE, Alexander; BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2004.

GIBBS, Graham. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo, Fundação Editora Unesp, 1998.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar - como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 1997

GÓMEZ, Ambrosio Velasco. Relevância do republicanismo novo-hispânico. In *Teoria Política Latino-americana*. Araújo, Cícero e Amadeo, Javier (orgs). Sao Paulo:Hucitec:Fapesp, 2009

GONZALEZ, Santiago; IBÁÑEZ, Varas. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ed. Dykinson, 1995.

GONZALEZ, Sabrina. Beleza Americana. Os desafios das democracias do Sul In *Teoria Política Latino-americana*. Araújo, Cícero e Amadeo, Javier (orgs). Sao Paulo:Hucitec:Fapesp, 2009

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAMSCI, Antoni. *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*. Argentina: Ediciones Nueva Vision, 1972.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GÓMEZ, Ambrosio Velasco. Relevância do Republicanismo Novo-hispânico. In: ARAÚJO, Cícero; AMADEO, Javier (Orgs.).*Teoria política latino-americana*. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2009

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

GREEN, Donald P; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994

GYDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

GUARDATO, Marco Antonio Cortés; VALLE, Víctor Alejandro Espinoza. (coords) *México despues– las reformas postelectorales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2009.

GUNTHER, R.; MONTEIRO, J. R., .Legitimidade política em novas democracias. *Opinião. Publica* , Campinas, v. 9, n. 1, 2003 . (Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>)

HABERMAS, Jugen *Teoria de la Accion Comunicativa*. 2 Tomos. Buenos Aires: Taurus, 1990

_____. *Direito e democracia - entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1 e 2, 2012.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na Sociologia*. 5^a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. Disponível em: <https://cdn.anonfiles.com/1354066241334.pdf>. Acesso em: 30 de dezembro de 2012.

HANTRAIS, Linda. Comparative Research Methods. *Social Research Update*, Guildford, n. 13, summer, 1996. Disponível em: <http://www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU13.html>

HARTLYN, J.; MCCOY, J. & MUSTILLO, T.. Electoral Governance Matters Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies* Volume 41 Number 1 January 2008

_____. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *Revista América Latina Hoy*, 51:15-40. 2009.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 277-306.

HERZFELD, M. *The social production of indifference*. Chicago and London. The University of Chicago Press. 1993

HERZOG, Jesús Silva. *La révolution mexicaine*. Paris: François Maspero, 1968

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil*. 2 Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOFMEISTER, Wilhelm. (org). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

HORASITAS, Ricardo Poza. A Consolidação da Nova Ordem Institucional no México (1929-1940). In: CASANOVA, Pablo González (Orgs). *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da UnB, v. 4, 1990. (Coleção Pensamento Latino-Americano e Caribenho, n. 2).

HUNTINGTON, Samuel. *Ordem Política na Sociedade em Mudança*. Rio de Janeiro, Forense-universitaria, 1968.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil – 1930/1970*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

- JELLINEK, Jorge. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1970.
- JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal; subsecretaria de Biblioteca, v. 1, 2 e 3, 1996.
- JONATHAN, Hartlyn; MCCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 2009, pp. 15-40
- JONES, Bryan. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- JOWELL, Roger. *How comparative is comparative research?* In: *The American Behavioral Scientist*, v. 42, Oct., 1998. Disponível em: S/D.
 Leia mais: <http://jus.com.br/revista/texto/20272/o-estado-e-a-responsabilidade-das-organizacoes-institucionais/5#ixzz1rKm9CKO2>
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª edição – 4ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000, Tradutor: João Baptista Machado, p. 315.
- KERLINGER, Fred N. *Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 1980.
- KETTLER, David; MARCUSE, Herbert: A crítica da civilização burguesa e sua transcendência. In: CRESPIGNY, Anthony e MINOGUE, Kenneth (orgs). *Filosofia Política Contemporânea*. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1982.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *El Diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- KINZO, Maria D'Alva. *Oposição e Autoritarismo: Gênese e trajetória do MDB (1966/1979)*. São Paulo: Idesp, 1988 (a).
 _____ .Representação política. In: KINZO, M. D. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1988 (b).
- KOERNER, Andrei. Direito e Modernização periférica. Por uma análise sociopolítica do pensamento jurídico constitucional brasileiro pós-1988. In *Teoria Política Latino-americana*. Araújo, Cícero e Amadeo, Javier (orgs). São Paulo:Hucitec:Fapesp, 2009
- KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 3^a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática - O caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- _____. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.
- _____. *Depois da transição: Democracia e eleições no Governo Collor*. São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. *De Geisel a Collor: O balanço da transição*. São Paulo: Sumaré; IDESP, 1990.
- _____. *Partidos e utopias: O Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.
- LAVAREDA, Antonio. *A democracia nas urnas – o processo partidário-eleitoral (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Iuperj/Revan, 1999.
- LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. *A Construção do Saber: manual de metodologia da pesquisa em ciencias humanas*; trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Editora Artes Médical Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- LEFORT, Claude. Liberalismo e democracia *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.13, n.25, p.13-26, 2008
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- LIMA Jr, Olavo Brasil de. *O balanço do poder: Formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro: Editora do IUPERJ, 1990.
- _____. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, jun., 1999. p. 11-30.
- _____. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos In *Clássicos da Política*. WEFORT: Francisco C. São Paulo: Editora Ática, 2005.
- LINS, Juan e STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. *Problems of Democratic Transition an Consolidation Southern Europe, South America an Post-Communist Europe*. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press, 1996..
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*". Abrilcultural, São Paulo, 1973. p 81-131;
- LOPES JR, Edmilson.. *Instituições e mercado: considerações sobre o neo-institucionalismo*. In: *Temáticas*, n5/6, 1995.
- LUJAMBIO, Alfonso. *El poder compartido*. México-DF: Ed Oceano, 2000.

MACHADO, Márcia. Guia para apresentação de trabalhos científicos: pré-projeto, monografia, relatório, normas ABNT . Goiânia: Faculdade Sul-americana, Núcleo de Pesquisa e Extensão, 2005.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MADISON, .J; HAMILTON; JAY, *The Federalist Papers*. Editor Clinton Rossiter. New York:New American Library, 1961.

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe e Dez cartas. Organização, tradução e apresentação: Sérgio Bath, 2 ed. Brasília: Editora da Unb, 1992.

MAINWARING, Scott e LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina Partidária: O caso da constituinte. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998, p. 137-166.

MARCHETTI, Victor. *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e STF sobre regras eleitorais*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. PUC/São Paulo, 2008.

MARQUES, Eduardo Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua permeabilidade. RBCS, vol.14,n.41, 1999.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro:Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: Ed Hucitec, 1994.

MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy na the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARX, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes.,1977

_____.A guerra civil na França. Edição Ridendo Castigat Mores e Book com fonte eBookBrasil.Rocket Edition, 1999 (disponível em www.jahr.org).

_____.; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. 2 ed. Lisboa: Editorial Avante,1997.

MAUSS, Marcel; FAUCONNET, Paul. Sociologia (1901). In: MAUSS, Marcel. *Ensaio de sociologia*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 3-34.

MEDINA, Luis y CHORNY, Vladimir. La suspensión de los derechos políticos de los candidatos. Una mirada desde la filosofía social, 2011 (mimeo)

MELO, Manoel Palácios Cunha. A suprema corte dos EUA e a judicialização da política: notas sobre um itinerário difícil. In VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A*

Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

MELO, Marcus André. *O viés majoritário na política comparada- responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, vol 22 n.63, 2007.

MELO ROCHA, Ana Angélica B. de. *et all. Participação e controle nas políticas sociais*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

MEXICO. *Ley General del sistema de Medios de Impugnación em Materia Electoral*. – 2 ed., 1 reimp. – México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. 87p (Colección Legislaciones).

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, DF: Ed.Universidade de Brasília, 1982. (Coleção Pensamento Político, 53).

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia, Representação e Comunidade*. In: ARAÚJO, Cícero; AMADEO, Javier (Orgs.). *Teoria política latino-americana*. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2009.

MILIBAND, Ralph. *The State in capitalist society: an analisys of western system of power*. New York, Ed. Basic Books, Inc., Publishers, 1985.

MILL, John. *O governo representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MILLS, Wright. *A elite do poder*. Tradução de Waltensin Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

MIRANDA JR, Mário. *Politéia e Virtude: as origens do pensamento republicano clássico*?. In: Quirino, Célia; Vouga, Cláudio; Brandão, Gildo Marçal (orgs). *Clássicos do Pensamento Político*. São Paulo: Edusp, .2004

MOISÉS, José Álvaro. *Dilemas da Consolidação Democrática: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____ *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

MONTESQUIEU *Do Espírito das Leis*. São Paulo, Ed Difel, 1962

MORALES MANZANARES, Rodrigo. *Nuevas atribuciones del IFE: de cómo vino la reforma, cómo se aplico y qué está faltando*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 16).

MOSCA, Gaetano. *História das doutrinas políticas desde a antiguidade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

NEVES, Paulo Sergio. Luta Anti-Racista: entre reconhecimento e distribuição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 20, n.59, 2005.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

_____. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed Jorge Zahar Editor, 2002.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, Vera Shattan e NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Ed.34, 2004.

NOHLEN, D. Consolidación de la democracia y jurisdicción constitucional. *Revista Latino-americana de Política Comparada*. Vol n.3, enero 2010. P.15-43 (Centro latino-americano de Estudios Políticos).

_____. PICADO S. & ZOVATTO, D. (orgs). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

NOLETO, Mauro Almeida. *Terceiro Turno: Crônicas da Jurisdição Eleitoral*. Imperatriz-MA:Ed Ética, 2008.

O'DONNELL, G., P. Schmitter & L. Whitehead (org.) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, J. Hopkins, 1986.

O'DONNELL, G.: "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas". *Novos Estudos*, no. 22, 1993

_____. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994, pp. 55-69.

_____. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, 1996, pp. 34-51.

OLGUIN, Victor Alarcón. *Democracia intra-partidaria y selección de candidatos presidenciales en México*. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. *O trabalho do antropólogo*. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

OLVERA, Alberto J. (Coord.). *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México. D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, 2010.

OLSON, Mancur. *The Logic of Colletive Action Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1965.

OLIVEIRA, Vanessa Elias e CARVALHO, Ernani. Judicialização da Política: um tema em aberto. Revista Política Hoje, Vol 1, n.15, 2006. (<http://www.politicahoje.com/ojs/>)

OROPEZA, Manuel González; BÁEZ SILVA, Carlos. *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*. Ciudad del México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

PACHECO, Cristina Carvalho. *Poder Judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90: alguns prismas desse confronto no ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 2000.

PAIM, Antonio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

_____. *Curso de introdução ao pensamento político brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, Unidades IX e X - XI e XII, 1982.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democracy Theory*. Cambridge Univ. Press, 1970.

PETERS, Guy. *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press, 1998

PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras – teoria e prática. In VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

PINTO, Céli Regina Jardim. Um caminho ainda em construção: a igualdade de oportunidades para as mulheres. Revista USP/Coordenadoria de Comunicação Social, Universidade São Paulo. N.49. (mar/mai, 2001). P.98-112

POLETTI, Ronaldo. *A Constituição de 1934*. Brasília: Edunb, 1987.(Curso de Constituições do Brasil, Centro de Estudo à Distância).

_____. *Controle da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Ed Forense, 1997.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____. *O Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

POULANTZAS, Nicos.. *O Estado, o poder, e o socialismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PREZEWORSKI, Adam A Escolha de Instituições na Transição para a Democracia: Uma Abordagem da Teoria dos Jogos. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol . 35, n.1,1992. pp 5 a 48.

_____ A falácia neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr, 1993. (meio eletrônico disponível em <http://www.scielo.br/> <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100009>)

_____. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará., 1994.

PUTNAM, Robert . *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUERINO, Ana Carolina. Legislação de Radiodifusão e democracia: uma perspectiva comparada. *Comunicação e Política*, n.ix, maio-agosto, 2002.

QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Claudio; BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Edusp, 2004.

RAGIN, Charles C. *The comparative method – moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: University of California Press, 1989.

RECK, Melina Breckenfeld. Legitimidad democrática da jurisdição constitucional. *Revista Eletrônica da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná*, n.01, jan-jul, 2008.

REIS, Márton Jacinto. *Uso Eleitoral da Máquina Administrativa e Captação Ilícita do Sufrágio*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2006.

_____; CASTRO, Edson de Resende; OLIVERIA, Marcelo Roseno. *Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135\2010*. Bauru: Edipro, 2010.

RENNÓ, Lúcio. Instituições, cultura política e lógica da desconfiança numa cidade brasileira. In: BAQUERO, Marcello (org). *Desafios da democratização na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1999.

_____. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações de Sociedade Civil: Um estudo comparado sobre a América Latina.. *Revista de Sociologia e Política*, n.21, nov, 2003. p.,71-82.

REVELES VÁZQUEZ, Francisco. *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*. México. D.F: Gernika, 2006.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. *Padrões de competitividade no jogo democrático: A Legislação Eleitoral Brasileira (1822/1997)*. (Dissertação de mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

RIKER, William. “The Ferment of de 1950’s and the Development of Racional Choice Theory”. In: Kristen Monroe (ed). *Contemporary Empirical Political Theory*. Berkeley: University of California Press, 1997. .

ROCHA, Carmem Lucia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Editora Livraria Del Rey, 1996.

ROLDÁN XOPA, José. *Libertad de expresión y equidad. ¿La constitución contra si misma?* México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 20).

RODRIGUEZ, José Rodrigo; PUSCLEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta R. de Assis. *O raciocínio jurídico-dogmático e suas relações com o funcionamento do Poder Judiciário e a democracia*. Campinas, 2006. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, 2006.

RODRIGUEZ, Rogelio Hernández. Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana. In HOFMEISTER, Wilhelm. (org). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Iguals y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 17).

ROUSSEAU, Jean-Jacques *O contrato social*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes. (Coleção Clássicos), 1996
_____. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Nexos entre atores sociais: movimentos sociais e partidos políticos. *Bib – Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 46, 2. sem.1998. p. 73-112.

SADEK, Maria Teresa (Org.). *Eleições 1986*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais; Idesp, 1989.
_____. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1995.
_____. Judiciário: Mudanças e reformas. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004, p. 79-102.

SALAZAR, Luis. C. *Elecciones y transición a la democracia en México*. México-DF: Cal y Arena, 1999..

SANTANDER, Carlos Ugo; PENTEADO, Nelson Freire (Orgs.). *Os processos eleitorais na América Latina (2005-2006)*. Brasília: LGE Editora, 2008.

SANTILLÁN, José Florencio Fernández . *Valores y Principios de la Justicia Electoral –México*: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002. 60 p. (Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978

_____. *Dois Escritos Democráticos de José de Alencar: O sistema representativo de 1868 e a Reforma Eleitoral de 1874*. Rio de Janeiro, EdUFRJ, 1991.

_____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 1993.

_____. *Décadas de Espanto e Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SAMUEL, Geoffrey. Epistemology and Comparative Law: contributions from the sciences and social science. In: HOECHE, Mark Van. *Epistemology and Methodology of Comparative Law*. USA and Canadá: Hart Publishing. Oxford and Portland Oregon, 2004.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignácio. Power, Rules, and Compliance. In MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy na the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2003.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Representação no Estado Representativo moderno. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962 (Estudos sociais e políticos, n.22).

_____. *A Política*. Brasília: Editora da UnB, 1981.

_____. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática. Vol 01.,1994

SCHEDLER, Andreas. Inconsistencias contaminantes: governación electoral y conflict poselectoral en las elecciones presidenciales de 2006 en México. *América Latina Hoy*, 51, 2009. Pp 41-59.

SCHMITTER, P. e WHITEHEAD, L. (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis, 2 v. 1 e 2, 1983.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. Dados –Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.29. p.2, 1986.p.207-236.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHEK, Mark S. *Analysing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York: Norton e Company, 1997.

SILVA, Benedicto. *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo: FGV, 1987. 1. v.

SILVEIRA, Henrique. Governo e Sistemas de Informação: de arquipélago a continente, de Henrique da Silveira; *Revista do Serviço Público*, ENAP, ano 53, n.2, 2002

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____; RENNÓ Lucio R. (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T.H Marshall no estudo de cidadania no Brasil. *Civita-Revista de Ciências Sociais*, v.6, n.1, jan-jun, 2006.

SOUZA, José Magalhães. O combate à corrupção eleitoral no Brasil: mobilização social e eficácia da Lei 9840/99. IN ROCHA, Ana Angélica Bezerra Melo. (et all). *Participação e Controle nas Políticas Sociais*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2010.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 161-186.

STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
_____. Reflections on Problem Selection in Comparative Politics. In: *Arguing comparative Politics*. Oxford University Press, 2001.

TAGLE, Silvia Gómez. *Las Elecciones Del 2 de Julio em la Consolidación del Pluralismo Político: MÉXICO 2006*. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

_____. México 2006: as restrições da democracia ou da mercadoria. In:

TAVARES, José A. Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TAVOLARO, Sergio B. F. Novos movimentos sociais e o modelo procedimental de democracia de Jürgen Habermas. *Temáticas*, Campinas, n. 8, 2º sem. 1996. p. 143-166.

TAYLOR, Matthew. Sem espada, sem bolsa, mas não sem poder: Incorporando a Justiça Federal à Análise do Sistema Político Brasileiro. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

THOMPSON, John. *A mídia e a modernidade*. Petrópolis. Ed. Vozes, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: UebersEditores, 1977.

_____. *O antigo regime e a revolução*. São Paulo: Hucitec, 1989.

TORRES, Alberto. *O Problema nacional brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

VALENTE, Manoel Adam L. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Brasília: Plenarium, 2006.

VAN VELSEN, J. A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos*. São Paulo: Global Universitária, 1987.

VÁSQUEZ, Francisco Reveles (coord). *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*. México-DF: Coedición con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidade Nacional Autónoma de México, 2006.

VECHIO, Wanda. *Liberalismo e democracia na Constituição de 1946: Os direitos individuais e de associação*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

VELLASCO, Domingos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

VIANELLO, Lorenzo; UGARTE, Pedro Salazar (Coords.). *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México. D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, v. 1 e 2, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

_____. Americanismo e direito: uma discussão sobre a autocomposição do social. In *Teoria Política Latino-americana*. Araújo, Cícero e Amadeo, Javier (orgs). Sao Paulo:Hucitec:Fapesp, 2009

VIEIRA, Oscar Vilhena. “A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito”. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n.1, p.181-201, junho/2008.

VITA, Álvaro de. Vontade coletiva e pluralidade: uma convivência possível. *Lua Nova*. N.23, mar 1991.

WANDERLEY REIS, Fábio. Política e participação. Notas sobre aspectos doutrinários e empíricos. *Revista USP*, São Paulo, n. 49, mar.\mai. 2001. p. 6-23.

WEBER, Max..*Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*. In: MaxWeber Os Pensadores, 2 ed, São Paulo: Abril Cultural, 1980.p.3-85.

_____. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo/Campinas: Cortez/Editora Unicamp. 2 vols, 1992.

_____. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo, Ed.Pioneira,1996.

_____. *Economia e sociedade: um estudo de sociologia compreensiva*. 4 ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília. 2 vols, 1999.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. (Org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, v. 1, 2005.

WOLDEMBERG, José; SALAZAR, Pedro; BECERRA, Ricardo. *La mecánica del cambio político en México – Elecciones, partidos y reformas*. México. DF: Ed Cal y Arena, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Formação da Cultura Jurídica e Desigualdade Social na América Latina*. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

WOLIN, Sheldon *Política y perspectiva, Continuidad y cambio em el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amarrortu, 1993.

YEDWAB TEMKIN, Benjamin; ELENA SALAZAR, Rodrigo. *Libertad de expresión y campañas negativas*. México. D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010. (Serie Temas de Derecho Electoral, n. 12).

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIZEK, Slavoj. *Um Mapa da Ideologia*. Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 1996.

ZOVATTO, Daniel e HENRÍQUEZ, J.Jesús Orozco, orgs. *Reforma Política Y Electoral en América Latina (1978-2007)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Série Doctrina Jurídica, n.418, 2008. Ed, Universidad Nacional Autónoma de México- Idea Internacional. México.

6.0- Anexos

6.1- Quadros comparativos

6.2. Descrição dos entrevistados

6.3- Roteiros

6.4- Entrevistas (México e Brasil)

6.1.1 - Marcos institucionais e políticos (México - 1940/2000)

	Anos 1940 e 1950	Anos 1960	Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990
Marcos institucionais e políticos	<p>Organização do sistema formal de controle ao livre direito de associação e filiação;</p> <p>Filiação automática dos membros das centrais trabalhistas ao PRI;</p> <p>Centralização partidária na definição de candidaturas;</p> <p>Perseguição política de governadores opositoristas.</p>	<p>Tentativa de diminuição do abstencionismo com a criação dos deputados de partido (oposição legislativa mínima);</p>	<p>Reforma de 1977 – início da transição procedimental no México e formalização de agremiações políticas de representação nacional. A partir de 1977 as mudanças eleitorais tornaram-se graduais e constantes em dois sentidos: 1) influência dos partidos políticos opositoristas e diminuição do poder presidencial; e a criação de órgãos de administração e arbitragem eleitoral.</p>	<p>Criação de órgãos de administração, arbitragem tutelada e marcos regulatórios (Tricoel e Cofipe);</p> <p>Implantação da corresponsabilização eleitoral dos partidos políticos por meio de permissão de fiscalização de procedimentos de votação e contagem de votos;</p> <p>Implementação da cláusula de governabilidade (maioria legislativa no Parlamento).</p>	<p>Criação de órgãos administrativos como o IFE, FEPADE e TEPJF e do Registro Nacional de Eleitores. Fiscalização de procedimentos, administração do cadastro e do título eleitoral foram definitivamente estabelecidos;</p> <p>Fim da <i>autocalificación</i> e do <i>dedazo</i>.</p> <p>Regulamentação do direito ao voto em um ambiente de competitividade cada vez menos vigiado pelo partido majoritário;</p>
Marcos sociais	<p>Controle corporativo e garantia de direitos sociais, como aposentadoria e seguro social para centrais trabalhistas (cidadania regulada);</p> <p>Controle político-agrário sobre os <i>ejidos</i>.</p>	<p>Formalização da presença opositorista no Parlamento e forte repressão à manifestação política de grupos sociais;</p> <p>Reação da sociedade mexicana com as insurgências municipais e ocupação de palácios visando impugnar candidaturas.</p>	<p>Controle do partido hegemônico sobre os procedimentos eleitorais e fraude no cadastramento eleitoral.</p>	<p>Transformação de um sistema de partido hegemônico em um sistema de partido majoritário;</p> <p>Ambiente de ampliação do sufrágio mas de baixa participação eleitoral; Permissão de novos partidos.</p>	<p>Cidadania plena aos cidadãos do Distrito Federal.</p>

6.1.2 Quadro descritivo das principais reformas mexicanas (1977 e 1996)

Reforma de 1977	Reforma de 1996
<p>Permissão de registro condicionado de partidos políticos (entidades de direito público); regulamentação inicial do financiamento público e dos meios de comunicação em campanha eleitoral; criação da figura jurídica da associação política nacional.</p> <p>Introdução de deputados de representação proporcional nos estados; Implantação do sistema eleitoral misto (25% das cadeiras por sistema proporcional), em substituição aos deputados de partido; introdução do sistema proporcional nas cidades de 300 mil habitantes.</p> <p>Criação da Lei Federal das Organizações Políticas e Processos Eleitorais (Loppe) e dos primeiros procedimentos para recursos eleitorais, preparação da jornada eleitoral e decisões de impugnação (ainda dependentes e tutelados pelos demais poderes).</p>	<p>Pactuação com os partidos políticos; fiscalização e do afastamento do Executivo do IFE (autonomia política e institucional) e fortalecimento da jurisdição eleitoral; Ampliação das atribuições do IFE desde o registro eleitoral, jornada, capacitação educação cívica, contagem, computação e anúncio dos resultados.</p> <p>Criação da “<i>Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Eleitoral</i>” (regulamentação de uma distribuição mais equilibrada dos tempos de rádio e tv; financiamento público não exclusivo; controle sobre os recursos financiados) criação do TEPJF e ampliação dos delitos eleitorais; formação de jurisprudência eleitoral obrigatória (vinculante); impugnações; julgamentos de atos de funcionários eleitorais; declaração de viabilidade das eleições; possibilidade recursal de candidatos e militantes ao arbítrio de atos que violem os direitos políticos; Diplomação dos eleitos feita pelo IFE; Diplomação do presidente do TEPJF.</p>

6.1.3 - Marcos institucionais e políticos (Brasil - 1930/2000)

	Anos 1930	Anos 1940 a 1950	Anos 1960	Anos 1970	Anos 1980 a 1990
Marcos institucionais e políticos	<p>Código Eleitoral de 1932: sigilo do sufrágio; inclusão de mulheres; obrigatoriedade do voto; modelo de cabine indevassável; padrão de sobrecartas; controle sobre a idoneidade do mesário; eleições proporcionais para Câmara dos Deputados e Assembleias estaduais; eleições majoritárias para Presidente, governadores e senadores e princípio proporcional para deputados.</p> <p>Criação da Justiça eleitoral: regulamentação de tribunais (federal e estaduais eleitorais); Justiça Eleitoral responsável pelo processo de eleições federais; estaduais e municipais; inelegibilidade e incompatibilidade; apuração do sufrágio; proclamação dos eleitos.</p> <p>As regras foram para as eleições constituintes de 1933, tendo vigência somente após o Estado Novo.</p>	<p>Criação do Código Eleitoral de 1945: permissão de novos partidos nacionais e consequente restrição à formalização da oposição estadual ;</p> <p>Código Eleitoral de 1950: fim da candidatura independente; candidaturas permitidas para mais de uma circunscrição e para legendas diferentes; regulamentação e limites aos pequenos partidos políticos ; limites para a propaganda oficial e privada; partidos políticos (pessoas jurídicas de direito público interno); normas para a constituição e organização dos partidos políticos; da contabilidade e finanças; 1955- depuração do cadastro eleitoral; adoção da cédula oficial; consequente diminuição no número de eleitores e aumento do voto nulo; sistema eleitoral dúbio (1946/1964) permissividade de candidaturas.</p>	<p>Código Eleitoral de 1965 : procedimentos de segurança eleitoral (sigilo do voto); procedimentos de abertura de urna e indícios de violação; maior poder dos fiscais de partidos para recursos frente as juntas eleitorais; corresponsabilidade dos partidos políticos na fiscalização eleitoral.</p> <p>Criação da LOPP/1965: limites à formação de novos partidos e exclusão do partido comunista; definidas funções cívicas e educacionais e formativas dos partidos políticos; unificação da legislação eleitoral no país (regras estáveis de geografia e circunscrição do voto); Fim do pluripartidarismo partidário e implantação do bipartidarismo (Arena/MDB).</p> <p>Golpe Militar: eleições indiretas para Presidente, prefeitos e governadores em cidades estratégicas. AI -5 (1968).</p>	<p>Criação da LOPP/1971 –</p> <p>Perda de mandato por infidelidade partidária;</p> <p>Proibição de propaganda paga; (exceção impressa escrita); voto parcialmente vinculado;</p>	<p>Constituição de 1988: converteu os direitos fundamentais; criou o Ministério Público; estabeleceu o grau difuso de interpretação do ordenamento jurídico; autonomia financeira ao Judiciário; voto facultativo para maiores de 16 anos; representação política para o DF; partidos políticos tornaram-se entidades de direito privado; introdução da possibilidade de lei de iniciativa popular.</p> <p>- Adoção gradual da urna eletrônica, de 1996 até 2000.</p>
Marcos Sociais	<p>Estado Novo: interrupção da Justiça Eleitoral; Fechamento do Congresso Nacional; Perseguição às agremiações políticas; por outro lado, capitariedade administrativa do Estado (extensa rede burocrática); centralização sindical, controle sobre o direito de greve; cidadania regulada; alistamento <i>ex officio</i>.</p> <p>Redução de 21 para 18 anos o alistamento eleitoral.</p>	<p>Retorno do pluralismo partidário em um ambiente de limitações ao direito de greve, ao mesmo tempo em que eram formalmente garantidas o direito de reunião e manifestação pública, controlados por agentes do governo.</p> <p>Ampliação corporativa dos direitos (cidadania regulada): ampliação do sufrágio via alistamento <i>ex officio</i> (até 1950) em sindicatos e em repartições públicas; ampliação corporativa de direitos; permissividade das candidaturas; obrigatoriedade de alistamento e voto para todas as mulheres.</p>	<p>Regulamentação das principais leis eleitorais em um ambiente de grave restrição e perseguição política.</p> <p>Quanto à Justiça eleitoral, desde a sua criação, não dispõe de um quadro próprio de magistrados.</p> <p>Prerrogativa de suspensão e cassação de direitos políticos; prisão arbitrária; outras medidas como pena de morte; banimento de cidadãos brasileiros; transferência para a reserva de militares “oposicionistas”; decretação de inelegibilidade de candidatos.</p>	<p>Regime militar: criação de regras eleitorais capazes de marginalizar os resultados favoráveis aos adversários do governo.</p> <p>A partir de 1974 abertura pela via das eleições; Lei de Anistia e fim do bipartidarismo</p>	

6. 2 - Descrição dos entrevistados

6.2.1 – México

Mtro. Sergio Arturo Guerrero Olvera – *Licenciado en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y Amparo, Especialista en Derecho Electoral por la División de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro por la Universidad Autónoma de Querétaro y Coordinador de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012).*

Dr. David Cienfuegos Salgado – *Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero, Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM. Secretario de Estudio Y Cuenta (letrado) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012) Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM Entre sus obras destacan: Régimen jurídico electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Colegio de Guerrero, 2012); La prueba en el derecho electoral mexicano (2012, en coautoría con Carlos Báez Silva)*

Dr. Carlos Báez Silva – *Licenciado en derecho, Maestro en ciencia política y Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012). Es autor y coautor de, entre otros libros, La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México (2009, Porrúa) y La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos (2010, UNAM), y La prueba en el Derecho Electoral Mexicano (2012, TEEM).*

Lic. Nadie Choreño- *Licenciada en Derecho (UNAM) y Subdirectora de quejas de la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral(2012)*

Abril Villaseñor- *Asesora de investigación del Instituto Electoral del Distrito Federal (2011)*

6.2.2- Brasil

Dr. Marlon Reis – Juiz de Direito do Maranhão; membro de fundador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, fundador da Associação Brasileira dos Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais; um dos redatores da minuta da Lei da Ficha Limpa (LC n° 135/2012); Doutor em Estudos Avançados em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas pela Universidad de Zaragoza. Autor do livro "Uso Eleitoral da Máquina Administrativa e Captação Ilícita de Sufrágio" (Editora da Fundação Getúlio Vargas) e coordenador do livro "Ficha Limpa - Lei Complementar n. 135/2010 - Interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular" (EDIPRO).

Esp. Marco Aurélio Neto- Analista Judiciário da Justiça Eleitoral, Secretário Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral. Bacharel em Filosofia e Direito. Pós-graduado, com especialização jurídica em Estado e Constituição. Foi Diretor Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral (2008-2010)

Mest. Mauro Noleto -Mestre em Direito e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade de Brasília, Assessor do Ministro Sepúlveda Pertence no Supremo Tribunal Federal (1998-2003); Chefe de Gabinete no Tribunal Superior Eleitoral (2003 e 2005) e Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (2005-2006). Autor do livro: *Terceiro Turno: Crônicas da Jurisdição Eleitoral*. Imperatriz-MA:Ed Ética, 2008.

6.3- Roteiros das entrevistas

- Roteiro 01 (México) – *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Cidade do México, novembro de 2011.

- 1) Em junho de 2011, houve a incorporação dos direitos humanos à Constituição. Na opinião do senhor, estas mudanças poderão impactar a interpretação sobre direitos políticos? Há possibilidade de incorporação dos direitos políticos dos cidadãos mexicanos, vistos como direitos humanos submetidos à proteção de recursos judiciais nacionais?
- 2) Como o senhor percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos das eleições de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigor nas eleições presidenciais de 2012? Como o Estado mexicano, especialmente o tribunal eleitoral, prepara-se para possíveis embates jurídicos? Há mudanças jurisprudenciais importantes?
- 3) Em relação ao exercício dos direitos políticos, como são percebidos, pelo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, os debates sobre a democracia representativa exercida por povos indígenas? Há casos concretos a serem destacados?
- 4) No México, a legislação eleitoral e a jurisprudência tem entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto de magistrados?
- 5) Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositores dava-se a partir da cassação do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o tribunal eleitoral pôde intervir?
- 6) Discussões importantes sobre a garantia de direitos políticos passivos têm sido amplamente interpretadas pelo tribunal eleitoral. Como tem sido vistas questões relacionadas ao “auto de formal prisión”?
- 7) Embora haja uma definição clara das funções do *Instituto Federal Electoral e Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* há divergências consideráveis em relação à interpretação de direitos políticos? Quais foram os casos paradigmáticos?
- 8) Como as regras eleitorais mexicanas concebem os mecanismos de democracia direta como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular?

9) Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?

10) As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação do tribunal?

- Roteiro 02 (México) – Instituto Federal Electoral

Cidade do México, novembro de 2011.

- 1) Como a senhora percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos das eleições de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigorar nas eleições presidenciais de 2012?
- 2) Como funciona e quantos são os órgãos administrativos do *Instituto Federal Electoral*? Há divergências de organização entre eles, especialmente devido às diferenças eleitorais entre os entes federativos mexicanos?
- 3) Em relação ao exercício dos direitos políticos dos indígenas, como são percebidos, pelo *Instituto Federal Electoral*? Há casos concretos a serem destacados?
- 4) Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositoristas dava-se a partir da proibição do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o *Instituto Federal Electoral* pôde intervir? O (a) senhor (a) acredita que as recentes reformas eleitorais permitirão um novo arranjo institucional em que esta situação tenha menores impactos para o regime democrático?
- 5) Em relação aos mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular, o Estado mexicano apresenta diferenças federativas importantes. Há casos paradigmáticos a serem destacados? Qual é o papel do *Instituto Federal Electoral* nos estados federados em que a democracia participativa é mais efetiva?
- 6) Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?
- 7) Em relação às questões de gênero, como a senhora percebe as quotas partidárias para mulheres e a participação de mulheres indígenas no processo eleitoral mexicano? Há avanços importantes? Quais são as principais críticas e debates em curso no país?

- Roteiro 03 (México) – Instituto Federal Electoral (español)

Cidade do México, novembro de 2011.

- 1) *¿Cómo percibe las cuestiones relacionadas con los conflictos jurídicos de 2006? ¿Existen modificaciones sustanciales para las elecciones de 2012?*
- 2) *¿Cómo funcionan y cuántos son los órganos administrativos del Instituto Federal Electoral (IFE)? ¿Hay diferencias de organización entre ellas, especialmente en razón de las entidades federativas e incluso municipios?*
- 3) *En relación con el ejercicio de los derechos políticos indígenas ¿cómo son entendidos por el Instituto Federal Electoral (IFE)? ¿Hay casos destacados al respecto?*
- 4) *Históricamente existió persecución a líderes o candidatos políticos de oposición. ¿Cómo hubiera podido intervenir el Instituto Federal Electoral en circunstancias como la señalada? ¿Qué impacto tuvo al respecto las recientes reformas electorales para la configuración de un nuevo arreglo institucional?*
- 5) *En relación con los mecanismos de democracia directa como plebiscito, referéndum e iniciativa popular en el Estado mexicano, ¿existen fuertes diferencias en comparación entre la Federación y los Estados? ¿Qué repercusión tendría la materia de radio y televisión al respecto?*
- 6) *En su opinión, ¿cuáles son los avances y límites en relación con la democratización interna de los partidos políticos así como la correspondiente competencia electoral?*
- 7) *En relación con las cuestiones de equidad de género, ¿cómo percibe dicha figura para las mujeres y en concreto, respecto de las mujeres indígenas en el proceso electoral mexicano? ¿Hay avances importantes? ¿Cuáles son las principales críticas en el debate en curso en su país?*

- Roteiro 04 (Brasil)

Brasília, dezembro de 2011.

- 1) Após a Constituição de 1988 e com a Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, são amplamente regulamentados os direitos políticos no Brasil. Em sua opinião, quais foram as principais mudanças legais e jurisprudenciais executadas que culminaram com uma visão mais ampliada de direitos políticos no país? A Lei 9.504/97 pode ser considerada um marco para a democratização brasileira?
- 2) Como o (a) Sr. (a) percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos após a Lei 9.840/99, a chamada “Lei do Bispo” ? Quais são as principais características da corrupção eleitoral no Brasil e como ela tem sido combatida? Há mudanças com impactos perceptíveis para o eleitorado brasileiro?
- 3) Em relação ao exercício dos direitos políticos ativos, como são percebidos, pelo (a) Sr.(a) os mecanismos de democracia direta exercidos no país como referendos e plebiscitos? Como poderiam ser ampliados?
- 4) No Brasil, a legislação eleitoral e a jurisprudência têm entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto e interpretação de magistrados e ministros?
- 5) Os desenhos institucionais dos tribunais eleitorais e do Supremo Tribunal Federal (STF) contribuem para que as diferenças de interpretação sobre os direitos políticos sejam significativas? O (a) sr.(a) destacaria modelos de organização de tribunais eleitorais em outros países?
- 6) Historicamente, o mecanismo de lei de iniciativa popular tem sido utilizado, em sua maioria, como uma ferramenta popular de regulamentação e democratização eleitoral. Quais são os principais avanços e desafios esperados com a aplicação da Lei da Ficha Limpa (Lei 135/10) ?
- 7) Em sua opinião, há casos paradigmáticos de interpretações divergentes entre tribunais eleitorais e o Supremo Tribunal Federal?
- 8) Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral no Brasil?
- 9) As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito

político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação dos tribunais?

10) Qual a sua opinião sobre a questão relativa às quotas para mulheres dentro dos partidos políticos? Quais são os reais entraves para a sua aplicação?

6.4 – Entrevistas (México e Brasil)

6.4.1-Entrevistas – México

Entrevista- México

Cidade do México, novembro de 2011.

Dr. Carlos Báez Silva

Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Em junho de 2011, houve a incorporação dos direitos humanos à Constituição. Na opinião do senhor, estas mudanças poderão impactar a interpretação sobre direitos políticos? Há possibilidade de incorporação dos direitos políticos dos cidadãos mexicanos, vistos como direitos humanos submetidos à proteção de recursos judiciais nacionais?

Sim. A partir da reforma de meados de 2011, todas as autoridades estão obrigadas a proteger os direitos fundamentais. E, bom, os direitos políticos são direitos fundamentais e, portanto, qualquer autoridade deve protegê-los. E, tratando-se de “juízos de amparo” e da jurisdição eleitoral, desde antes da reforma, fomos expostos a alguns casos, oito ou nove, nos quais, de uma resolução de um juiz de amparado interferiu de alguma maneira deixando, sem efeitos, uma sentença da sala superior do TRIFE, que, a princípio, são inafetáveis. Que em princípio são inatacáveis. Sim, vamos ser muitos afetados por estas diferença e mudanças entre juízo de amparo e jurisdição eleitoral.

Como o senhor percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos das eleições de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigor nas eleições presidenciais de 2012? Como o Estado mexicano, especialmente o tribunal eleitoral, prepara-se para possíveis embates jurídicos? Há mudanças jurisprudenciais importantes?

Como percebo os embates jurídicos de 2006? Estávamos experimentando, tanto com uma coalizão, quanto com a outra, estavam em primeiro e segundo lugar. Porque nunca, no México, havíamos vivido uma situação como esta. Então, impugnou-se, como se pensava que deveria se impugnar. Uma vez que nunca havíamos feito antes. Inclusive o tribunal experimentou. Entre os “experientes” se pode ver como tiveram que levar a cabo diligências que não estava propriamente na lei processual, mas que os magistrados da sala superior foram implementando para que pudéssemos desenvolver adequadamente as impugnações. Os câmbios perceptíveis em 2012? Levou-se a cabo uma reforma que poderíamos enfrentar situações que enfrentamos em 2006. Dificilmente vamos enfrentar uma situação eleitoral similar. Mas, agora, os problemas são outros. A competência cerrada (competitividade) pode gerar tensões, mas não creio que enfrentaremos a situação que vivemos em 2006. Como se prepara... O Estado Mexicano tem dois, bom, três órgãos. A organização administrativa eleitoral que,

lamentavelmente, hoje, não está completa, porque de nove conselheiros, faltam três, e a Câmara dos Deputados não nomeou. Portanto, não integrou, totalmente, o Conselho Geral deste instituto federal e, neste sentido, está, bom, lhe faltam três membros e o trabalho sobrecarrega os seis membros restantes. E, politicamente, está esvaziado, porque não está completo. Pelo TRIFE, que forma parte do poder judicial, por um lado, apostou-se muito em construir, desde 2007 e 2008, regras claras de competência, fundamentalmente o trabalho do tribunal, além de resolver conflitos em matéria jurisdicionais em matérias eleitorais, como qualquer outro tribunal. Bom, um dos objetivos principais é fixar regras para o futuro através das sentenças, das jurisprudenciais. Desde 2008, está fixando critérios e regras do jogo eleitoral. O TRIFE está organizando as regras do jogo. O problema é que temos partidos esquizofrênicos, que por um lado, em 2007 e 2008, aprovaram as reformas e, por outro lado, fazem todo o possível para violar as mesmas normas que eles geraram. Isto faz com que o tribunal tenha que resolver casos por outro. E, em muitas ocasiões, um caso que é parecido com o outro não é igual e isto justifica que não apliquemos as regras do passado, mas que criemos regras distintas. Mesmo que sejam aparentemente similares. Por outro lado, o tribunal está apostando na capacitação do seu tribunal e, também, dos tribunais estaduais. Obviamente, quanto melhor os institutos eleitorais, menos complicação tem o Tribunal Eleitoral. Nesta medida, também está oferecendo uma melhor capacitação para que os conflitos sejam resolvidos nos estados e cada vez cheguem menos, ou seja, que estejam menos complicados aqueles que chegam ao TRIFE. Mais do que mudanças jurisprudenciais, o destaque está às adaptações da Reforma de 2007 e 2008, e a adequação destes grandes marcos constitucionais e legais a situações concretas. Há artigos constitucionais, em matéria eleitoral, que exigem reclamações e geram manifestações legislativas, que não foram dadas, e o tribunal tem que criar sentenças e, tratando de estabelecer uma espécie de regras e indicativos de algum tipo de regras para o futuro.

Judicialização.

Se isso se deu, foi há muito tempo, pelo menos desde 1996, com a criação de todo o sistema de meios de impugnações do Tribunal Eleitoral e a incorporação do TRIFE ao Poder Judicial da Federação. Falar da judicialização da política, neste contexto, é falar de um tema superado.

Uma força de um sistema contramajoritário do que uma judicialização? Em muitas ocasiões foram vistos com muita evidência o papel contramajoritário que está tendo o Tribunal Eleitoral. Deixando abaixo decisões legislativas e do órgão administrativo que, em princípio, podiam revestir estas legitimidades de provir as maiorias, mas, se a maioria viola a constituição, aí estão os tribunais e nunca vai ser simpático, popular, o tribunal que se opõe às decisões da maioria e, para isto, estão os tribunais constitucionais.

Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositoristas dava-se a partir da cassação do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o tribunal eleitoral pôde intervir?

Desde 1996, a função primordial do tribunal foi garantir o direito de votar. Fundamentalmente, porque em nosso país, desde princípio dos anos 90, um dos nossos grandes desafios de nossa mudança política foi dar certeza aos participantes de que poderiam votar. E fomos criando identificações e credenciais que nos permitiam votar. Até chegar ao ponto em que adquirimos muitas medidas de segurança e credibilidades

que se converteu em nossa identidade nacional. E, no início, o tribunal teve como objetivo permitir que qualquer cidadão contasse com esta credencial. O importante era que as pessoas pudessem votar. Paulatinamente, o interesse e os conflitos eleitorais foram-se trasladando de: permitir o voto do cidadão para proteger a vontade do eleitor, através de mecanismos para revisar a legalidade de uma eleição ou de uma votação recebida em uma urna. Desenvolvemos todo o sistema de nulidades eleitorais (CASILHA e de eleição). São duas situações distintas. Foi gerado todo o sistema e, durante muitos anos, o grosso do trabalho do tribunal e de todos os tribunais eleitorais foi resolver problemas de nulidade de eleição ou de urna. Gradualmente, fomos mudando, porque a própria vida política transformou o debate pra outro ponto, como a redistribuição. Em que lugares exercemos o nosso direito de votar, por exemplo, não superamos, nesse sentido, uma visão muito individualista. Há critérios que um cidadão não está legitimado para impugnar a redistribuição. Como em outros países, foi ponta de lança, como nos EUA foi das reformas eleitorais.

Paulatinamente, foram avançando em relação ao direito a votar, a discussão está centrada, ultimamente, em discussões sobre o direito ao exercício de escolher e votar em um candidato por uma pessoa até onde chega. O exercício de escolher um candidato que ganhe a eleição, isto gera, ou amplia, o direito deste que este candidato exerça a função pelo qual foi votado. Para que desempenhe a sua função e não o movam do cargo porque eu o elegi. Protegemos o direito passivo a ser votado para que desempenhe o cargo como também porque por ele votaram os cidadãos. Porque ele representa o resultado de uma eleição. E, portanto, há que cuidar que a vontade expressa na votação se cumpra e exigir, também, que ele a cumpra.

Em relação ao exercício dos direitos políticos, como são percebidos, pelo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, os debates sobre a democracia representativa exercida por povos indígenas? Há casos concretos a serem destacados?

Em caso dos indígenas, pouco a pouco fomos também ampliando seu âmbito de proteção. O caso paradigmático foi o caso de Tanetze, Oaxaca, com uma simples folha, o tribunal teve que construir um agravo dos habitantes de um povo. Era a terceira ocasião que não elegeram suas autoridades porque as autoridades administrativas decidiram que não tinham condições políticas e sociais para permitir a eleição. Portanto, as condições formais foram negadas para a eleição. Se tu és encarregada de um trabalho, e sua justificativa é negativa, eu sigo administrando o povoado. Seguimos avançando. Recentemente, o caso de Michoacán, no qual o tribunal reconheceu a autodeterminação dos cidadãos deste povo para poder mudar o regime de eleição, bom, estavam inconformados com os partidos e não queriam mais partidos políticos e queriam eleger por usos e costumes. Esta foi uma decisão importante. Recentemente, decidiram sobre o caso em Michoacán que teria que haver certas eleições e vieram novamente ao Tribunal Eleitoral e o TRIEFE lhes deu razão. Vieram ao Tribunal Eleitoral e eles lhes deram razão. É uma decisão importante aquela de dar oportunidade aos cidadãos em uma situação em que os partidos não sejam indispensáveis. O grande problema é não acabar com os partidos, mas, sim, que os cidadãos devem ter maior controle sobre os partidos.

No México, a legislação eleitoral e a jurisprudência tem entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto de magistrados?

Sim há diferenças. A maioria dos atuais integrantes da sala superior entendem os direitos políticos como individuais. Um dos magistrados que conheço, quicá, que sustenta que é um direito coletivo. Há apenas um magistrado que o sustenta como direito coletivo que é Gonzalo Oropeza, o único como direito coletivo. Vamos, o direito político somente se entende, obviamente, em uma comunidade. É o mesmo que acontece com os direitos fundamentais, o direito à liberdade só se entende em relação com outros. Em caso dos direitos políticos, a coletividades é fundamental. Em feito, que se votas em um candidato e com este candidato construe uma relação, um laço e, este mesmo laço, que se gera entre tu e outros votantes que elegeram o mesmo candidato e, bom, se após este candidato ganha, este mesmo laço com outros eleitores, e, mesmo que tenham votado em outro candidato, as regras do jogo devem ser respeitadas. Ganhando ou perdendo, bom, é a vontade da maioria do povo soberano. Lamentavelmente, a maioria dos integrantes da sala superior não o percebe assim, como direito coletivo.

Bom, aqui temos uma situação interessante, nossa constituição diz claramente que se tratando dos direitos políticos, enquanto haja uma ordem de apreensão de segurança para levar, não sei como se diz no Brasil, para levar a esta pessoa a um procedimento penal, seus direitos políticos se suspendem. Em 2005, o grande assunto foi que o candidato da esquerda, Lopez Obrador, tinha sobre si uma ordem de apreensão, resultado de haver descumprido uma sentença de amparo em um caso de resultado de expropriação de um prédio, que depois o dono se amparou, etc... e o governo do DF não aceitou a sentença de amparo e a lei estabelece que o titular que é o responsável, e seguiu-se um procedimento penal. Em 2005, isto se apresentou e, para a grande maioria das pessoas, o que havia por trás desta ação penal era uma questão política e evitar que Lopez Obrador participasse, como candidato, da eleição. A partir desta experiência, apresentaram-se outras, que em alguns estados, como Aguascalientes, por exemplo, também se exerceu ação penal contra candidatos para evitar que participem da eleição. Neste sentido, a sala superior emitiu um critério, na medida em que, não estejam presos, seguem gozando dos direitos políticos. Isto entrou em contradição com a Suprema Corte e, finalmente, foi resolvido. Resolvido da seguinte forma, uma maneira bem parecida com a sentença do TRIFE, na medida em que não esteja privado de tua liberdade, não esteja em cárcere, então, são mantidos os direitos políticos. Fizemos uma pesquisa, neste sentido. Nos Estados Unidos, houve casos paradigmáticos em que o candidato, mesmo preso, pôde receber votos. Há lugares onde o mais importante é a tutela do direito, não de ser votado, mas de votar. Inglaterra, Canadá, Austrália, África do Sul têm precedentes interessantes sobre o uso político dos procedimentos penais para evitar que os candidatos compitam. Depois de uma investigação que fizemos, deu-se, sobretudo, em países que transitaram para a democracia, como a Turquia, os curdos, países da Europa do Leste. Percebemos que, nestes países, se vê este uso político nas questões penais. No México, fizemos o mesmo, e seguindo resolvendo caso por caso. Porque cada caso, apesar de ser semelhante, não é igual e requer muita atenção, adquirindo, muitas vezes, critérios distintos.

Embora haja uma definição clara das funções do *Instituto Federal Electoral* e *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* há divergências consideráveis em relação à interpretação de direitos políticos? Quais foram os casos paradigmáticos?

Entre IFE e TRIFE não, porque o TRIFE dá a última palavra em como se deve proceder quanto à interpretação de um direito político, que alcance deve ter. E estão sendo expandido, sobretudo, com a reforma de junho de 2011, tem que ser uma interpretação

mais ampliada. O Estado agora está resgatando critérios interpretativos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no intuito de potencializar o direito. Com a Suprema Corte, o certo é que o tipo de procedimento como ações de inconstitucionalidades, não tem gerado uma doutrina judicial muito ampla em torno dos direitos políticos. Sobretudo, há correspondido o Tribunal Eleitoral e insisto, os está ampliando. Seria interessante reportar uma pesquisa de Carolina que está trabalhando comparações entre opiniões do tribunal e critério da corte. Não há grandes casos importantes. Os casos paradigmáticos sobre interpretação dos direitos políticos sobre o ser votado já não é mais aparecer na urna, mas, também, se não que se ganhas o direito a ser votado corresponde e, também, ao direito a sentar na cadeira e a não lhe retirarem do lugar para o qual todos os elegeram. Salvo, claro, se tenha alguma responsabilidade administrativa ou penal. O tribunal tem um critério muito claro, nós protegemos os direitos políticos, mas, se para este exercício está em perigo outro direito fundamental, não estritamente político, mas sem este exercício do direito fundamental não pode exercer o direito político, a jurisdição eleitoral também pode tutelar este direito. O direito às informações, no caso dos partidos políticos. O caso paradigmático de um militante que pediu informação ao IFE que lhe passa ao partido e este se nega. Seu próprio partido proíbe o acesso à informação. Este militante vai ao Tribunal Eleitoral e o tribunal sustenta que o direito à informação é um direito fundamental e deve ser amplamente exercido. Este militante quer conhecer quem é seu partido, quanto ganham seus militantes, como é o padrão de afiliados, como estão distribuídos estes filiados. O caso paradigmático de um direito à informação, não estritamente político, foi tutelado pelo tribunal em razão de que este exercício era fundamental, básico, essencial para o exercício de outro direito político, que era de participação interna dos partidos políticos.

Por outro lado, tem outra interpretação da Suprema Corte muito simular, que é o juízo de amparo que alegasse uma violação a um direito fundamental e não político. E se estão relacionados com direitos políticos não se importa e, portanto, vão sendo geradas zonas de superposição. Esta muito factível que tenhamos mais cruzamentos entre a jurisdição de amparo e a jurisdição eleitoral.

Como as regras eleitorais mexicanas concebem os mecanismos de democracia direta como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular? Há casos paradigmáticos de destaque?

Não há a nível federal. Cada vez com mais frequência encontramos este mecanismo de democracia direta. O grande problema é que estão mal desenhados. Impõem requisitos muito complicados e difíceis de satisfazer, como a quantidade de assinaturas. Por outro lado, temos casos paradigmáticos, como em Jalisco, Guadalajara. Um cidadão, seguramente um militante de um partido, mas ele está como cidadão, solicita que se inicie o procedimento de um plebiscito para perguntar aos moradores do estado se estavam a favor do aumento das tarifas de transporte urbano. E, claro, foi uma novidade, o instituto eleitoral e de participação cidadã, de Jalisco, não sabia o que fazer. Como aplicar sua própria lei? Enquanto se solicita o exercício do plebiscito, se tem que suspender a medida ou não? Ou se suspende até que se conseguem as assinaturas. Em que momento pode impugnar o governador a suspensão da medida? Foi um caso muito interessante porque era uma absoluta novidade. Quanto à solução, foram quatro ou cinco sentenças do tribunal estatal, da sala superior. Porque o assunto ia e vinha.... Não tinha mérito porque não era propriamente eleitoral. Mas para a maioria, sim, havia uma eleição. E uma eleição se dá entre duas opções, dois candidatos, ou o não e o sim. A discussão na Sala Superior girou em torno de se era procedente, ou não, que o tribunal

conhecesse esta impugnação. O magistrado de minoria sustentava que não era eleitoral E, aí, opta-se e elege-se a noz do direito eleitoral e do direito de participação cidadã. Há, aqui, outro tempo muito interessante para a maioria dos magistrados da Sala Superior, é definitivo que os direitos sejam político-eleitorais. Em oposição, para uma minoria de um, o relevante não é que sejam eleitorais, mas políticos. Onde o político é mais amplo que o propriamente eleitoral. É uma discussão que ocorre sempre. Não vejo de imediato que a atual integração vá superar.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?

Evidentemente, o tribunal ampliou a sua própria competência para conhecer conflitos ao interior dos partidos. Por diversos anos, o tribunal disse não somos competentes. Mas, ao longo dos anos, foram frequentes as situações em que os militantes tocavam a porta dos tribunais, mas eles não deixam de ser cidadão e, seguem conservando seus direitos políticos e, portanto, defender ao interior dos partidos políticos e ajudar o próprio cidadão a democratizar seus partidos políticos é uma tarefa importante, não somente no México, mas em todos os lados. Já disse Michels, com a famosa “Lei de Ferro das Oligarquias”, não estamos inventando nada, mas tratando de dar ferramentas aos militantes que, mesmo de dentro, eles também contribuam para a democratização dos partidos políticos. O grande problema é que não conseguimos que os cidadãos efetivamente controlem os partidos que seguem, sendo controlados por uma minoria, por um círculo de ferro que são os que decidem candidaturas, subvencões, apoios, soldos, distribuição de tempo de campanha. Mas, ainda diante disso, o tribunal pode intervir. Claro, há limites, não requisitos. Primeiro, resolva os problemas dentro dos partidos políticos. Inicialmente, tem-se problemas com os partidos, primeiro resolva internamente. Os partidos, por lei, estão obrigados a ter mecanismos internos de resolução como aqueles definidos pela sala superior, como o devido processo, a devida integração dos órgãos, a imparcialidade dos órgãos intrapartidários. Uma vez que já seguiu os procedimentos internos ao partidos, aí, sim, podem vir a juris do Estado. Mas, o que passa, se como candidata percebe que esgotam as instâncias dentro do seu partido e os procedimentos internos? Perde o seu direito? Sim, porque perde-se o tempo e registram-se os candidatos. Bom, o que ocorre é que, com as devidas justificativas, pode saltar esta instância, evitando ir ao partido, vindo direito ao tribunal. O tribunal deve resolver a situação. Tivemos situação, a uns quantos dias da eleição, que se decidiu por anular uma candidatura, e obrigar um partido a nomear um candidato que deveria ter sido nomeado deste um princípio.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral?

O órgão que se encarga de vigiar e, neste caso, de processar estas violações e de sancioná-las, é o órgão administrativo. Desde o resultado das eleições de 2006, foram criados dois procedimentos, um ordinário e outro especial. No especial, tem a ver com a campanha negra em televisão e spots em rádio. É especial porque é muito rápido. Multas, punições, contendas. Todo isto se vê, inicialmente, no órgão administrativo federal, uma vez que sanciona, ordinariamente, quem é sancionado e recorrer ao tribunal pode-se ter uma revogação qualquer. O caso de Uribe... Porque eram “el

governador” e “el candidato a gobernador”, os dois são dos mesmos partidos. O que se apresentou foi uma violação a lei eleitoral, no sentido de que haviam violado os toques de gasto de pré-campanha. E isto se acreditou, ao final da eleição, da contenda e, foi objetivo de análise do tribunal e que, sim, concluiu que, sim, havia violado a lei. Mas, desde a lei eleitoral mexicana, desde a constituição, há um requisito que o dá determinância, o que é importante é quão determinante é esta violação para o resultado da eleição. Caso não se prove, se foi determinante para o resultado da eleição e, mesmo que prove o ato de violação, mas estas provas não forem determinantes para o resultado da eleição, então não é suficiente. Tem que provar que determinou e influenciou toda a eleição. É um requisito muito importante que a constitucionalidade da lei eleitoral mexicana, quando se trata de nulidade de uma eleição. As punições seguem a ser aplicadas. Mas uma coisa é castigar alguém por haver praticado uma desigualdade e, outra coisa, é não obstante que o castigo para violar a lei desta conduta resulte determinante para o resultado da eleição. E outra prova que se apresenta, em outro momento distinto. Mas, tanto um, quanto outro, se aplicam ao sistema eleitoral mexicano.

Ordinariamente, tem a ver com as violações as normas de propaganda, que colocou onde, ou quando, não deviam ou que tua propaganda ou mensagem é denegretoria ou ofensiva a outro candidato ou partido. O bem que se estão dando tempo em rádio e tv, quando isto é proibido. Também sancionamos as televisoras e a elas impomos multas muito grandes para nós, mas para eles são qualquer coisa. Em termos gerais, sanções podem ser dadas aos candidatos, partidos, televisores, a qualquer comissionário ou permissionário de uma tv ou rádio, até associações civis, por exemplo, como associações empresariais, foram sujeitas a castigos. Ou partidos políticos são castigados por não terem evitado a conduta de um terceiro, as câmaras setoriais que beneficiaram a um candidato, partido. Até há sanções para os militantes e, também, para os sacerdotes, quando violam as regras entre separação entre Estado e igreja. Temos o caso paradigmático de Vocero Hugo Valdemar da Arquidiocese de Ciudad de México que foi sancionado pelo IFE e recebeu outra sanção do Ministério de Interior da Secretaria de Governança, enfim, outras situações nas quais eles mesmos violaram a lei eleitoral. O Cofipe tem um catálogo extenso de objetos suscetíveis de violação da lei eleitoral e, aí, foram previstas também sanções.

Entrevista- México

Cidade do México, novembro de 2011.

Dr. David Cienfuegos Salgado

Secretario de Estudio Y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Em junho de 2011, houve a incorporação dos direitos humanos à Constituição. Na opinião do senhor, estas mudanças poderão impactar a interpretação sobre direitos políticos? Há possibilidade de incorporação dos direitos políticos dos cidadãos mexicanos, vistos como direitos humanos submetidos à proteção de recursos judiciais nacionais?

No caso particular do nosso país, desde os anos de 1980, havia uma corrente que lutava por considerar os direitos políticos como direitos humanos. Sem embargo, a história dos tribunais, de alguma maneira, excluiu a consideração dos direitos políticos como direitos humanos. Era uma tradição jurídica no México que, certamente, vai mudar. De feito, quando revisamos o que escrevemos nos últimos dois ou três meses, nos damos conta que começam a ser defendidas, por funcionários judiciais e, também, por parte de acadêmicos, a ideia de que os direitos políticos tem que ser analisados nos tribunais, à vista do como Artigo 1 da Constituição mexicana, está já recorrendo.

Não temos que ir tão longe, o TRIFE (completo) e alguns tribunais eleitorais locais já tiveram a iniciativa de resolver casos sobre direitos políticos, tanto em sua vertente ativa, quanto passiva, ante a ideia de considerá-los, à luz do direito convencional, a dizer ao recorrido, aos instrumentos de direitos humanos e os aplicaram a casos concretos que foram conhecidos, aqui, no México, antes inclusive da reforma constitucional de junho passado.

Como o senhor percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos das eleições de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigor nas eleições presidenciais de 2012? Como o Estado mexicano, especialmente o tribunal eleitoral, prepara-se para possíveis embates jurídicos? Há mudanças jurisprudenciais importantes?

É evidente, para qualquer observador, tanto interno, quanto externo, que tivemos mudanças jurídicas, a partir das eleições de 2006, e da inconformidade que se suscitou entre setores muito amplos da população, mas, especialmente entre grupos e as elites políticas. As mudanças derivadas da reforma constitucional de novembro de 2007 vão impactar as eleições de 2012. E, creio que, aqui, também devemos pronunciar que as mudanças jurisprudenciais são muito importantes. Não é o mesmo ver a forma que o Tribunal Eleitoral mexicano tem tratado as eleições de 2006 e depois de como faziam antes. Especialmente porque o modelo competencial se modificou. Em 2006, tínhamos um modelo onde o tribunal estava limitado por um critério interpretativo da Suprema Corte. A partir de 2008, com as reformas legais e a reforma constitucional, se dá, também, a mudança competencial e se amplia a possibilidade de que o Tribunal Eleitoral e, portanto, os tribunais eleitorais locais façam a interpretação com base na constituição e, em um momento dado, possam interpretar normas que considerem que são contrárias à constituição. Como afetou esta mudança jurisprudencial nos tribunais eleitorais locais? De uma maneira muito simples, a maioria dos atores políticos está

invocando os tribunais eleitorais para tratar de elucidar seus problemas e estão evocados, não somente a constituição, mas, também tratados internacionais. Aí se dá o primeiro câmbio. Temos que ver também outros aspectos. Antes de tudo, e algo que não é jurídico, mudamos a credibilidade das instituições. No México, temos, neste momento, uma série de problemas em que está vinculado à credibilidade das instituições, com a forma que as pessoas percebem o tribunal. Apesar de que tenhamos uma mudança jurídica, legislativa e constitucional, também, temos mudanças em relação à percepção dos tribunais e, por outro lado, dos atores políticos a respeito de como funcionam os tribunais. No caso da academia, os acadêmicos também têm suas visões. Há de tudo. Alguns que dizem que este tipo de organismo deve ser eliminado ou converter-se a uma sala da Corte Suprema. Outros dizem, que é preciso dar-lhes maior autonomia e criar um modelo de órgãos eleitorais totalmente autônomos. No fundo, a discussão acadêmica mais importante é a que se iniciou no sentido de considerar que os tribunais eram órgãos constitucionais e que, portanto, poderiam realizar controle de constitucionalidade. Esta discussão foi mais evidente a partir da reforma constitucional. A reforma constitucional o único que faz é elevar, a nível constitucional, uma obrigação que já tinha o estado mexicano. Não há nada novo, mas, na nossa idiossincrasia jurídica mexicana, acreditamos que, se não esta na constituição, não se pode fazer. Mesmo que, e isto é uma crítica pessoal, a garantia constitucional não garanta nada. Temos muitos direitos que são todos os dias violados. Mas me parece que há mudanças jurisprudenciais perceptíveis que vão influir nas eleições de 2012. E a pergunta é se estamos preparados? É que não temos resposta, até o momento, até que estejamos sob assunto, no Tribunal Eleitoral, os problemas, as impugnações e tudo mais.

Judicialização da política

Sempre acreditei nisto. O ponto é que não aceitamos que a justiça também seja politizada, não somente judicializado a política, mas também esteja politizado o Judiciário. É a parte que em nosso país faz falta discutir e reconhecer que os órgãos como o Tribunal Eleitoral são órgãos políticos. Como diriam os franceses, eles derivam e são integrados a partir de decisões de órgãos de natureza política. E, para nós, todavia, é um tabu. Dizer que a Suprema Corte, que o Tribunal Federal e os tribunais eleitorais são órgãos de natureza política é complexo. Entretanto, isto está muito evidente porque derivam a sua formação de órgãos de natureza política. Então, isso também me parece nos permitiríamos, em um momento dado, ver claramente que a judicialização da política é um passo normal. Sem embargo, vemos com logro as conquistas e nos demos conta de que estamos tratando a questão, de que poderíamos ter soluções jurisprudenciais a todos os problemas cotidianos. A discussão sobre o sistema contramajoritário, bom, a discussão aí está.

Em relação ao exercício dos direitos políticos, como são percebidos, pelo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, os debates sobre a democracia representativa exercida por povos indígenas? Há casos concretos a serem destacados?

Questões indígenas. Parece que sim. Aqui há um matiz. Evidentemente o tribunal reage frente aos problemas que se apresentam e não é algo que se possa generalizar. No nosso país, há ao menos 62 grupos etnolinguísticos, com claros indicativos de que possam constituir-se, possivelmente, por 62 sistemas normativos indígenas, sistemas jurídicos que nos chamamos por usos e costumes. O que passa com os direitos alternativos ou

paralelos ao Estado? Foram tratando de fixar limites através da constituição. A dizer, que constitucionalmente fosse garantida a participação da mulher, cumprindo com os requisitos mínimos para o tema do sufrágio - que seja universal, por exemplo. O tribunal reage frente aos problemas apresentados. O que quero dizer é que, por um lado, há a constituição e, por outro lado, tem só os assuntos que chegam ao tribunal. E, esta parte vale destacar, não se pode ter uma visão geral dos contextos dos direitos indígenas em matéria eleitoral, porque somente conhecemos poucos destes assuntos. Há muitos que não chegam. Por que não se utilizam os mecanismos do estado? É porque há um ciclo vicioso que impede que os direitos eleitorais, no interior das comunidades indígenas, possam ser conhecidos em sua plenitude. Entretanto, me parece que há casos relevantes. Antes da reforma de 2007, o caso de Saragosa, em que foi evidente a necessidade do estado de se pronunciar a respeito dos direitos eleitorais dos povos indígenas. O que passou, no caso de Tenechan, creio, é um dos casos que vale a pena ser destacado. O Tribunal Eleitoral assume um papel oficioso dentro de um assunto que não aparentemente há tanta carne a cortar e, sem embargo, ao final, resulta que ficou para os advogados como um grande file e foram encontrando muitas vertentes. Que dizem? Uau. Estamos interpretando de maneira *'novidosa'*, estamos criando uma interpretação que busca satisfazer necessidades da comunidade indígena. "Damos a volta en la tortilla." Inclusive, há alguns critérios que estamos criando que, mesmo que não dizem os acadêmicos, me parece que rompem com direitos gerais, é dizer a ideia de que a ignorância da lei não tem cumprimento aqui me parece que há um lado. Desta forma, toma-se uma decisão, ou se cria critérios de natureza processual. Os exemplos relativos à procedência dos meios de impugnação são também importantes. Para fazê-los constroem e elaboram uma interpretação que permite dar um salto nos requisitos processuais. Mas, em verdade, para que se implemente esta nova interpretação é um outro lado. Mas, me parece, como diria Carlos Baez: com argumentos podem construir qualquer justificativa. Parece-me que é a casa mais importante. Há outros no caso de Michoacán está gerando uma revisão. Porque apesar de que o tribunal atue com uma visão pró-sistemas eleitorais indígenas, há, todavia, vozes da imprensa, que dizem que não são suficientes. Há que respeitá-los em sua integridade. Mas, respeitá-los em sua integridade, vai contra alguns princípios constitucionais. Não vamos tão longe, há especialistas em direitos indígenas que dizem que o tribunal tem que estabelecer uma consulta, ao interior do povo, para que se decida sim ou não, se aceitam a instauração de um sistema eleitoral baseado em usos e costumes. Para mim, me parece que é uma falácia. Não me parece que não deveria estabelecer esta consulta porque esta estabelecendo um princípio que rege e é totalmente ocidental, o da universalidade do sufrágio. Porque não reconhecem a universalidade do sufrágio sobre a questão feminina. Isso, não dizem. Vamos então estabelecer um sistema eleitoral baseado neste direito alternativo, onde não se outorgue o direito de sufrágio a todos? Onde podem ser excluídos alguns? Alguns diriam sim, porque os povos indígenas, este seria o argumento, estabeleceram há muito tempo frente à constituição e frente ao direito convencional, constitucional, isto o tribunal não pode permitir. Tem que dizer que não porque há regras dadas, claro, onde tem que haver o interesse em compatibilizar um momento dado e, também, validar estes sistemas indígenas, mas temos, também, que respeitar parâmetros e normas estatais, entre elas, a universalidade do sufrágio. E não somente um direito estatal, mas, também, um direito que poderíamos chamar universal porque se encontra em instrumentos de natureza internacional. Então me parece que o tribunal segue criando os seus critérios e não pode dizer, de agora em diante, vai ser assim porque estes 62 grupos indígenas podem ter centos de sistemas eleitorais. Então, a cada caso, o tribunal somente responde. Desta forma, não cria uma linha de agora em

diante porque o único que pode fazê-lo é a interpretação da constituição e, em casos muito específicos. É um pouco complicado dizer que o tribunal tem uma posição. Estuda casos concretos e cria jurisprudências.

No México, a legislação eleitoral e a jurisprudência tem entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto de magistrados?

No caso mexicano, me parece que os direitos, dependendo do assunto, são de natureza coletiva ou individual. O direito a ocupar um cargo poderia ser um direito individual, mas, aqui, também, os discutimos no sentido de que o direito deriva dos cidadãos que emitiram seu voto, seu sufrágio, e, portanto, devemos garantir que alguém ocupe o cargo para qual foi eleito, e isto é um direito político. Mas, também, é individual porque o candidato foi votado e elegeu-se, eventualmente. Parece-me que se juntam. Há outros, como os mecanismos de consulta, referendo que dificilmente pode ser considerados somente como de natureza individual. Esta consideração não é tão tangente aqui porque a vamos incorporando pouco a pouco. O direito de acesso de informação de algum militante político é individual, mas é um direito de todos porque os partidos políticos recebem financiamento públicos, por exemplo, e, portanto, têm que ser transparentes. Parece-me que não entramos neste debate. Mesmo que resulte interessante, eu mesmo já escutei alguns comentários e não necessariamente nas sessões públicas do tribunal, no sentido de que há direitos que têm uma natureza individual, do cidadão, do candidato, e há alguns que são de toda a coletividade, que são coletivos. Mas há alguns que são mais restritos, que são os direitos dos partidos, não são individuais ou coletivos. Senão que pertencem aos partidos políticos, me refiro às listas, às formas. Quem tem o direito e como se pode fazer valer o direito de participar de uma lista de fórmulas que propõem o partido político? O cidadão tem o direito de estar aí? Ou os partidos políticos têm direitos a colocar alguém ali? Esta discussão apenas está começando. Agora com as quotas de gênero, quotas indígenas, podemos perguntar: há alguém que detenha estes direitos, ou são direitos dos partidos? O direito de um partido de propor candidatos em uma lista, é entendido como do partido? Porque não votam por um candidato, mas a um partido e, de maneira indireta, as pessoas que propõem são as que chegam a ocupar um cargo. Parece-me que é uma discussão que, eventualmente, enfrentaremos. Creio que deixa de ser discutida pelo modelo de representação que temos.

Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositoristas dava-se a partir da cassação do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o tribunal eleitoral pôde intervir?

Historicamente, os candidatos de oposição, os sujeitos que eram perseguidos politicamente, dificilmente poderiam recorrer aos tribunais. Porque não reconhecíamos que os direitos políticos poderiam defender-se em instâncias institucionais, esta foi a discussão do século xx. No século XIX, também, mas menos, tínhamos instrumentos para proteger parte dos direitos políticos. É difícil perceber, mas, somente ocorria no âmbito de negar o registro à candidatura. Neste país, houve uma época em que foram proibidos os partidos políticos. Uma época em que a oposição estava associada, vamos dizer, entre aspas, com movimentos sociais armados, como a guerrilha. O que é compartilhado por vários países da América Latina. Tínhamos uma história de que a oposição dificilmente tinha espaços para ceder e, quando foram sendo organizados, não

foram funcionais. Há uma grande mudança que se dá somente nos anos 70 e permite um avanço maior da oposição. Este avanço, somente a partir de então, vai permitir a oposição eleger deputados, senadores e representantes em governos locais. Sem embargo, a nível federal é palpável que não existe um mecanismo para defender os direitos políticos porque, ao final, quem decidia os direitos políticos era o mesmo órgão que funcionava como colégio eleitoral, com o qual não havia possibilidade de colocar-se como um órgão de natureza judicial. Considerando o mérito destas discussões, a perseguição era um pouco mais complexa. Simplesmente não podiam participar da vida política. Nem sequer existiam os instrumentos para fazer válida esta participação.

Com as reformas eleitorais, depois de 1977, foram sendo criados instrumentos que permitiram efetivamente que a ideia da perseguição não se desse, ou ao menos de barrar um pouco. O grande problema é que, finalmente, a perseguição que antes se dava de um partido a outro, de uma posição ideológica a outra, parece-me, segue presente pela via simples da exclusividade que tem os partidos políticos para prôpor candidaturas. Só poderão ser modificadas estas posições, nos casos em que um potencial candidato, que não consiga ser candidato, possa, ele mesmo, ir e tentar registrar-se. Este é a ideal mudança para que esta outra perseguição política possa eliminar-se do sistema político mexicano. E, evidentemente, aqui temos altos e baixos. De repente, logramos nas entidades federativas que permitam candidaturas independentes, e temos umas reformas que anulam a possibilidade que haja candidatos independentes, que foi a reforma de 2007. Tivemos que construir muito para permitir o acesso à contenda eleitoral e às campanhas eleitorais que não estejam somente nas mãos dos partidos políticos, porque, eventualmente, pode ocorrer que os partidos políticos sejam, eles mesmo, que obstaculizam alguns líderes, ou candidatos de seus próprios partidos. No México, passa algo muito curioso, suponho que em todas as partes do mundo. No interior dos partidos políticos, podem encontrar correntes ou tribos. E, internamente, podem obstaculizar um determinado candidato, no partido, limitando o acesso ao exercício do direito passivo. Creio que, mesmo que tenham mudado os tempos, a possibilidade de obstaculizar os direitos políticos está presente, dentro dos próprios partidos.

Nós temos uma previsão constitucional que se refere à privação dos direitos políticos a partir, precisamente, de um auto de formal prisão, o qual foi motivo para fazer valer esta perseguição. Iniciava-se uma investigação, quanto a um cidadão, um possível candidato e, mesmo que não estivesse sujeito a processo, não poderia participar e automaticamente perdia os direitos políticos. O que aconteceu com a recente interpretação do tribunal e da suprema corte é que, a partir do que o tribunal discutiu, não implica em privação da liberdade. A privação da liberdade é a única razão para privação dos direitos políticos porque não pode acudir a emitir o seu voto e, também, a fazer campanha.

Sem embargo, esta visão pode ampliar-se mais com a incorporação, no ano de 2008, na Constituição, do princípio da presunção de inocência, tratando-se de implicar de maneira sistemática na constituição. Em outros países, como Estados Unidos, Turquia, candidatos que ocupavam cárceres ganharam eleições e foram liberados para os cargos os quais foram eleitos. É uma discussão que, todavia, teremos que fazer. As discussões estão divididas sem que ache uma solução de caráter judicial definitiva.

Embora haja uma definição clara das funções do *Instituto Federal Electoral e Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* há divergências consideráveis em relação à interpretação de direitos políticos? Quais foram os casos paradigmáticos?

Não. Porque ao final não se trata de órgãos que estejam em uma relação de igualdade, que tenham funções similares. Um revisa o outro a partir de critérios de interpretação nacional e internacional e, sobretudo, à luz do que está pedindo. O tribunal reage frente ao que trazem os cidadãos. Somente podemos ver as argumentações, me parece que aqui não há esta divergência, porque o que fixa o tribunal depois será obrigatório.

Quando se dá uma divergência entre as interpretações, temos que observar o controle de constitucionalidade, neste país, frente à possibilidade que tem a suprema corte de extrair de sistema uma norma. O tribunal só pode aplicar, quando fazem, a aplicação de uma norma, tem que dar aviso à Suprema Corte para que proceda como veja conveniente. O mais provável é que tenha um critério aqui e ali. A contradição de teses permite que o pleno da Suprema Corte da nação diga qual é a interpretação válida, a do Tribunal Eleitoral, ou a da Suprema Corte da nação. Estes dois mecanismos que utilizam, tanto o Tribunal Eleitoral, como para a suprema corte, permitem que haja divergência, mas têm alcances diretos. Um é para caso concreto, como o tribunal, e a Suprema Corte, em casos gerais.

Como as regras eleitorais mexicanas concebem os mecanismos de democracia direta como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular?

No caso mexicano, é muito variável. Apesar de que, em muitos estados, temos leis de interesse do cidadão, no federal, não temos. Tratando-se do âmbito territorial de ordem jurídica, temos dois modelos, onde, em um, se reconhecem os direitos políticos, e o federal, onde não estão reconhecidos. Por exemplo, no estado de Guerrero, tem uma lei de participação cidadã que inclui dez mecanismos de participação. Como plebiscitos, referendos, lei de iniciativa popular, mas, também, consultas, a participação na decisão dos órgãos municipais, visitas concretas do presidente municipal, são muitos os mecanismos. É incrível que o cidadão tenha direito a pedir que o governante venha para a sua colônia ou ao seu bairro. Há diversas figuras, mas, somente estão reconhecidas nos estados. Não sei se, no futuro, alguém chegará ao tribunal federal para solicitar um referendo, um plebiscito. Mas, o que dirá o tribunal, que está na constituição, não está na constituição, mas está nos tratados internacionais e, entre eles, se despreendem que haja uma participação direta dos cidadãos, inclusive interferindo na formulação de políticas públicas do governo. Mas, até aí, é necessário que alguém recorra.

No caso da relação com o Legislativo e os tribunais eleitorais, algumas sessões deram ênfase ante uma chamada de atenção ao legislador para legislar sobre estes aspectos. Dizendo, aqui há uma lacuna, um vazio, aqui é insuficiente. E este sentido o tribunal participou ativamente, em 2009, 2010 e participou na elaboração de propostas. Apresentou propostas aos órgãos legislativos, no intuito de contribuir para uma provável reforma. O tribunal também pôde ufanar-se que algumas decisões dessa natureza, que depois vieram a se tornar normas do sistema eleitoral ditadas pelo legislativo.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?

Tem a ver com o que o tribunal andou avançando, a favor dos militantes. Os limites, eu diria que há limites em âmbito jurídico e outros em âmbito social. Não temos uma cultura cívica que permita dizer que o sistema, dizer o que é bom. Há um total abandono dos partidos políticos a respeito da necessidade de capacitar, de formar, atualizar os militantes, candidatos e simpatizantes. O que gera é que esta competitividade eleitoral

não se amplia porque seguem fazendo, dentro dos partidos, arremedos populares. Então, isto é muito palpável, em nosso país, frente à possibilidade de que os partidos políticos efetivamente sejam os intermediários na conformação do governo. Parece-me, que o intermediário, muitas vezes, abusa da posição que o sistema político lhe deu. O partido político termina sendo, muitas vezes, um limitante para a participação cidadão porque não gera incentivos para seus militantes para capacitar-se, para atualizar-se, esta é uma opinião pessoal.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação do tribunal?

Concordo com a afirmação. É fundamental para o exercício da democracia em nosso país. Mas, o que, e como veem, aos cidadãos, os tribunais e como influenciam, ao final, nas decisões que vão tomar os cidadãos em 2012? Eu mencionava o tema da credibilidade das instituições, mas, por outro lado, temos que mencionar como estes participantes nos processos eleitorais, nas campanhas, não encontram incentivos para cumprir com a legislação eleitoral ou, caso contrário, não há incentivos para deixar de tratar de violar a lei eleitoral. O que estamos vendo é que, depois da Reforma de e 2007 e 2008, os candidatos, os atores políticos têm arrumado formas para iludir o cumprimento das leis eleitorais, especialmente em casos de campanhas eleitorais. Decidem tratar de promover-se diante da população, digo que vou dar um informe de trabalho, campanha pública, obras sociais, mas, evidentemente, o tribunal tratou de forma objetiva estas questões. Em realidade, quando realizamos a revisão do tema dos direitos políticos, o tribunal encontrou-se com um problema que, mesmo que algo for considerado como propaganda eleitoral, tem que cumprir com uma série de requisitos. Se não encontramos estes requisitos, é que, dificilmente, se configura a violação à legislação eleitoral. O problema é uma posição técnica para ter requisitos e, do outro lado, o que os partidos políticos e os atores políticos estão promovendo - e é possível que o tribunal não veja. Em matéria de multas, de sanções, tem que haver uma espécie de tipo. Sem este não se cumpre nada em matérias de multas, em matérias de sanções administrativas. Tem a ver com uma espécie de tipo e se cumprem com os requisitos, independente, se foi configurada esta infração. O que veem os cidadãos? Veem que a promoção aí está e percebem que nada respeita a lei eleitoral e, no cúmulo, o tribunal termina validando a infração da lei eleitoral. E não discutimos isto suficientemente. A crítica que vem da academia dá conta deste detalhe. E os tribunais só podem defender-se a partir de suas resoluções. Este é um tema muito interessante e que, tratando de casos concretos, podemos ver uns centos nos últimos quatro anos.

Se não encontra os elementos, o tribunal diz que não se há violado a lei. E o cidadão pode ter uma percepção distinta, mas é uma posição subjetiva frente ao que termina sendo um incentivo para violar a lei. As decisões do tribunal são definitivas, embora possa haver mudanças de critérios a respeito de impugnações posteriores. Entretanto, a decisão sobre as eleições de 2006 está tomada. A última decisão foi interessante porque estamos discutindo qual é a natureza de uma decisão eleitoral que não é um juízo. Não tem as características de um processo, não há uma contenção, mas é um ditame que elabora a respeito de tudo que é conhecido. Dizendo se válida, ou não, se válida a eleição presidencial, no caso particular, o tribunal não pode e não deve ter interesse em revisar o que passou em 2006. É coisa definitiva e não tem nenhum efeito

jurídico. Como pode impactar as eleições de 2012, em termos midiáticos? O tribunal está submetido a uma vigilância muito especial, a outra integração com os critérios que foram já incorporados à legislação eleitoral. O caso de recontagem que permitem ver que questões normativas, que não existiam em 2006, já estão incorporadas. Se serão suficientes, não sabemos até que nos cheguem os assuntos, nós daremos conta, se é ou não suficiente o marco jurídico. Sobre 2012, não poderíamos dizer, mas vai impactar.

Entrevista- México

Cidade do México, novembro de 2011.

Sergio Arturo Guerrero Olvera

Coordinador de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Em junho de 2011, houve a incorporação dos direitos humanos à Constituição. Na opinião do senhor, estas mudanças poderão impactar a interpretação sobre direitos políticos? Há possibilidade de incorporação dos direitos políticos dos cidadãos mexicanos, vistos como direitos humanos submetidos à proteção de recursos judiciais nacionais?

Em termos gerais, creio que sim. Entretanto, temos que mencionar que o Tribunal Eleitoral Federal foi, de certa maneira, pioneiro na aplicação de princípios de interpretação em matéria de direitos humanos, em aplicação ao direito constitucional. Isto porque usava critérios “standart” de interpretação, como o *principio pro libertat, do processo indubio pro homini, pro civita*. Quero dizer que todos os direitos humanos, antes da reforma, já eram assim interpretados, ou seja, mesmo antes que fossem incorporados à reforma. Não obstante, a reforma veio a ratificar, fortalecer o dever dos tribunais de seguir certas pautas interpretativas, que antes não estavam claras e eram extraídas de critério internacionais. Por exemplo, o princípio de transversalidade, o princípio de interpretação de que não há hierarquia dos direitos humanos, quando se conflituam normas internacionais. Princípios deste tipo, antes, não estavam expressos na constituição e os vejo muito bem que, atualmente, ali estejam. Está fortalecida. A visão dos direitos humanos serão, definitivamente, impactados pelos direitos políticos, a partir da forma como os juizes e os tribunais interpretam e dão sentido às normas. Esta mudança vai dar-se, sobretudo, com o “juizio de amparo” mais do que da jurisprudência eleitoral. A Justiça Eleitoral, o único que fará, é seguir com a linha judicial, que já está fazendo. Mas será uma mudança visível, na interpretação de outros direitos, como o direito a não discriminação.

Como o senhor percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos das eleições de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigor nas eleições presidenciais de 2012? Como o Estado mexicano, especialmente o tribunal eleitoral, prepara-se para possíveis embates jurídicos? Há mudanças jurisprudenciais importantes?

Sem embargo, com a experiência de 2006, se buscou que estas reformas tratassem de suprimir alguns problemas práticos que ocorreram na eleição presidencial, e que ocorreram a tempo, porque houve oportunidade de provar estas reformas com as eleições intermediárias em 2009. O saldo é positivo e muitas dessas mudanças são irreversíveis pela importância e pelo efeito que tiveram nos processos eleitorais. Penso, sobretudo, na regulação da rádio e tv e o princípio da imparcialidade. Creio que sejam irreversíveis. Eu tenho minha própria visão sobre a consulta às urnas. Em meu conceito, não se deveria negar o acesso aplicando o princípio da máxima publicidade, mesmo que possa gerar muitas consequências e inconvenientes. O conteúdo destas urnas é realizado por mais de mil cidadãos em uma só ocasião e abaixo certas medidas de segurança. Seria quase impossível que uma empresa fazer o que fazem os próprios cidadãos no dia da

jornada eleitoral. O perigo é que podíamos ter resultados totalmente divergentes. Podia dar-se uma falsa ideia de quais são os dados reais e autênticos. É um argumento pragmático. Materialmente, as boletas existem, mas não podemos receber informação mais verídica dos processos eleitorais, isto é praticamente impossível. Sem embargo, deixe-os que consultem e façam o que queiram com a informação, creio que é o argumento mais importante. Podemos permitir o acesso, mas o problema é social porque quem as consulta poderia ter uma falsa ideia do real conteúdo das urnas. Este é o argumento mais importante, mesmo que não tenha nenhum resultado. Entretanto, isto não privilegia o direito de acesso à informação em um caso tão importante. Não obstante, respeito muito a resolução do tribunal que está muito bem fundada.

No México, a legislação eleitoral e a jurisprudência tem entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto de magistrados?

Em termos restritos, todos discutimos se os direitos políticos pertencem também aos entes coletivos. Reconhecemos, por exemplo, a legitimidade de uma agrupação de tv, para impugnar atos que vulnerabilizaram os direitos de seus integrantes. Uma pessoa coletiva pode vir a impugnar atos da autoridade eleitoral, conforme a constituição. O que acontece é que as concessionárias de rádio e tv devem outorgar tempos para o Estado para que os partidos e candidatos divulguem suas plataformas de governo, campanhas. O Tribunal Eleitoral determina quais são os tempos. E estes regramentos foram impugnados por uma agrupação de televisoras. O tribunal recentemente, este ano, fez uma discussão sobre esta questão que representava uma questão relacionada à liberdade de direito de expressão dos agrupados. A discussão não se centrou na titularidade dos direitos fundamentais e, tampouco, na causa, mas na legitimação ao processo. Também temos que ter muito cuidado, porque o grande problema é se as pessoas morais podem defender, por exemplo, o seu direito à liberdade de expressão. Será permitido que uma companhia entregue dinheiro, faça campanha direta, ou publicidade, para um partido político?

A Corte Suprema dos Estados Unidos acaba de resolver que os direitos das grandes corporações têm que ser defendidos como direitos humanos, em especial, a liberdade de expressão para financiar campanhas eleitorais. No caso, se diz, nos EUA, que é reconhecido um direito constitucional das corporações. Revisaram, ali, os elementos judiciais mais importantes, a cerca da garantia de liberdade de expressão e da contribuição para a transparência de governo. No México, em algum momento, faremos esta discussão. Nas eleições de 2006, por exemplo, uma corporação de empresários fez, de alguma maneira, propaganda política e se considerou que este ato impactou a imparcialidade da eleição. Bom, o que quero dizer é que os direitos coletivos, em matéria eleitoral são analisados, mesmo que de uma maneira velada. A questão é que: o eleitorado é um ente coletivo conformado pelo conjunto de cidadãos que vão às urnas e, também, é visto como objeto passivo. Não temos plenamente identificados quem são os eleitores concretos. É um coletivo. Na perspectiva de um sujeito passivo, um partido comete infrações e pode afetar a todos, temos que ver, ainda. Esta é uma discussão muito importante. Porque, realmente, nesta era, os entes corporativos têm uma influência tremenda em nível econômico, de tal maneira que, precisamos definir que papel tem, ou seja, qual é o seu regime jurídico. É importante, especialmente, sabermos se, em quais circunstâncias, podemos disciplinar.

Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositoristas dava-se a partir da cassação do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o tribunal eleitoral pôde intervir?

Creio que, desde que se instalou a jurisdição eleitoral, é difícil de falar deste tipo de perseguição política. Os candidatos, ao contrário, têm, sob si, um sistema contencioso eleitoral. Este sistema eleitoral veio pacificar e contribuir para que através de relações conflituosas, entre candidatos e entre partidos, possam ser produzidas sentenças. Isto permitiu que os candidatos de oposição, não só possam ser de fato candidatos, como também ganhem eleições. A alternância, ao menos partidária, existe. Pode ver que diferentes partidos têm candidaturas e estão representados por todo o país. São diferentes partidos municipais, “consejales”, estatais, inclusive ocupam cargos em governos, inclusive no governo federal também. Existem casos extremos que não se permitem um direito à candidatura, mas não têm a ver com perseguição política. Há casos que, por conta de tradições indígenas, não se permite, às mulheres, participar, mas isto também foi objeto de controvérsias judiciais. Foi decidido que sim, claro, as mulheres direito a votar, principalmente em comunidades machistas, mas, sinceramente, não tenho conhecimento de um caso em que os candidatos de oposição não tenham direito a uma candidatura. No caso do “auto formal de prisão”, pode ser até um candidato de partido oficial, e é um caso muito diferente.

Se, estão à margem da “lei partidária”, ou se não estão de acordo com as políticas daquele governante e, por isso, passam a impedidos de formar candidaturas, isso não passa mais no México. Há outra forma claro de suspensão dos direitos políticos. Aqui houve um caso paradigmático em que o Tribunal Eleitoral, inclusive antes da reforma constitucional que, obrigada a observar tratados internacionais, aplicou o princípio da presunção de inocência à suspensão de direito. Não se deu por um “auto formal de prisão”, aquele auto preliminar que se inicia um processo. Não sei, como dizem vocês, se referem a esta expressão.

Em relação ao exercício dos direitos políticos, como são percebidos, pelo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, os debates sobre a democracia representativa exercida por povos indígenas? Há casos concretos a serem destacados?

Por exemplo, em Michoacán, no caso Cherán, se respeitaram os direitos eleitorais indígenas. Eles pleiteavam que suas lideranças fossem escolhidas a partir de seus próprios métodos, seu governo interno. Creio que isso se deu, em grande parte, por conta da nova forma como foram estruturados os direitos fundamentais na constituição. Sem estas reformas, seria muito complicado justificar a aplicação de direitos indígenas aos direitos humanos. Em relação ao tribunal federal, creio, terá boas oportunidades para mostrar sua visão humanista e sua vocação garantidora de direitos, de acordo com as novas reformas constitucionais.

Discussões importantes sobre a garantia de direitos políticos passivos têm sido amplamente interpretadas pelo tribunal eleitoral. Como tem sido vistas questões relacionadas ao “auto de formal prisión”?

Creio que toda mudança, em termos gerais, às vezes são difíceis de serem assimiladas. Em matéria jurídica, também. Há este problema que os juristas, quase como regra geral,

são muitos conservadores, portanto, lhes dá muito trabalho enfrentar as mudanças. Os destinatários das normas encontram muitos problemas, porque não sabem como serão aplicadas as novas normas. Mesmo que tenham alguns matizes, porque se relaciona com a liberdade de expressão, o Tribunal Eleitoral está perfeitamente preparado para que os câmbios jurisprudenciais mais importantes contribuam para um melhor processo eleitoral. Mas, ainda em relação a prejudicar o processo, estas mudanças interpretativas na doutrina do tribunal ajudaram a exercer mais estes direitos.

Embora haja uma definição clara das funções do *Instituto Federal Electoral* e *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* há divergências consideráveis em relação à interpretação de direitos políticos? Quais foram os casos paradigmáticos?

Sim. Há divergências, mas não causam problemas porque há métodos que permitem unificar os critérios. Como o Tribunal Eleitoral pode revisar o IFE, ao final, a última palavra é do tribunal (Trife). Então, a contradição se elimina anulando o ato do IFE e, por isso, não há mais discussão. Entre o Tribunal Eleitoral e a Suprema Corte houve alguns critérios divergentes, cada vez menos, mas, sim, houve. Um exemplo ocorreu no ano de 2000. A questão foi: procedia, um juízo de um cidadão contra os atos de seu partido. A discussão girava em torno da possibilidade de judicializar a vida interna dos partidos políticos. A lei não era clara, a constituição não era clara e, em um primeiro momento, o tribunal disse “não é vida interna partidária”. Em um segundo momento, decidiu pelo sim e o Tribunal Eleitoral deliberou pelo conhecimento de juízos para a proteção dos direitos políticos eleitorais de cidadãos contra os partidos. Era um critério muito novo que em algum momento se confrontou com o que dizia o IFE. Isto levou a que o Tribunal Eleitoral se convertesse em um órgão de controle constitucional, com o qual fazia interpretações conformes, em um método muito constitucional. Quando interpreta uma norma secundária, e há duas interpretações possíveis, uma é constitucional e outra não, vou preferir a constitucional. A Suprema Corte decretou que o tribunal não tinha esta faculdade. Isso foi uma advertência de critérios. A suprema corte se colocou como a única capaz de fazer controles constitucionais. Foi um choque tremendo. E se resolveu com a reforma constitucional a que se reconhecesse esta faculdade ao Tribunal Eleitoral e acabou-se a discussão (Reforma de 2008, a nível constitucional). Creio que foi a discussão mais forte que ocorreu.

Como as regras eleitorais mexicanas concebem os mecanismos de democracia direta como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular?

Há uma proposta de reforma federal no Parlamento mexicano onde estão contemplados este tipo de mecanismos de democracia direta. Todavia, não passa no Congresso, mas, não se vê com maus olhos. Em Guadalajara, Jalisco, existem estes instrumentos. Há alguns estados onde já se contempla o plebiscito, creio que em Querétaro também e em alguns municípios. Até hoje, há poucas interpretações realizadas porque poucos cidadãos nos fazem “rodilhas”. Não é um problema de interpretação das normas, mas um problema de cultura política e não houve grandes discussões. Há um projeto no Congresso que está em processo de ser admitido, mas me parece que uma das câmaras já a aprovou, tem que passar pela outra câmara. Os poucos casos que chegaram ao tribunal foram vistos com muitos bons olhos e se disse que, nestes caos, os requisitos devem ser menos restritivos para não entorpecer a participação política dos cidadãos.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação do tribunal?

Creio que todas as campanhas eleitorais vão “planteando” porque os partidos, os candidatos, têm formas de chegar aos eleitores, de difundir suas propostas. Creio que isto é válido, em um ambiente de absoluto acesso à liberdade de informação. Apesar do que sacrificamos um pouco, por exemplo, a equidade da “contenda”. Pra mim, a liberdade de expressão está por cima, para mim, inclusive da liberdade da contenda. Que significa isto? Coisas muito problemáticas. Poderia ter mais dinheiro um candidato que outro? Sim e isto se deve a que este é um exercício de liberdade de expressão, eu prefiro proteger este direito. Se alguém não tem apoio, ou tem menos dinheiro que outro para investir em sua campanha, a liberdade de expressão dos outros sujeitos não lhes favorece, só isto. Nestes casos, eu sou liberal e este tipo de coisas, eu prefiro deixar nas mãos do eleitorado e da livre competição. Se é certo que estão regulados, quais são as condições que se podem fazer campanhas? Estão previstos os atos antecipados de pré-campanha e campanha e as sanções são muito graves, vão desde repreensões formais, multas ou inclusive perda da candidatura. Com o qual incluso o partido pode ficar sem candidato. Não se suspende a candidatura, mas a sanciona com a impossibilidade de ser candidato. Mesmo que não exista, no México, um caso que se tenha retirado a candidatura, sempre cabe a possibilidade, mas há casos que foram declaradas a infração e já não permitem registrar-se como candidato. Inclusive no tribunal do Distrito Federal, onde se cometeu uma inflação por atos antecipados de pré-campanha. E o próprio partido, portanto, já não há lugar para registrá-lo como candidato. O mesmo partido decidiu que como já podia perder a eleição, o retiraram da disputa. Esta é uma forma de aplicação da lei, uma autoaplicação da lei como solução não jurídica. Os casos são muito particulares e, todavia, não sabemos, pelo menos a respeito do governador Erubiel, não houve nenhuma sanção aplicada, só multas. Henrique Peña Neto, todavia, não temos nenhuma denuncia que se declare com fundamentos. O problema é que as multas são mais baratas e estão dispostos a pagar as multas, mas infringir a lei. Contudo, contribui muito que não infrinja a lei, em alguma pequena medida.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?

Creio que a vida democrática, no interior dos partidos, passa pelos elementos básicos que devem conter os seus estatutos. Há critérios muito claros e doutrina muito firme do tribunal sobre os requisitos mínimos como a participação da maioria dos integrantes, o direito a ocupar candidaturas em cargos diretivos, às cotas de gênero, imigrantes, indígenas, jovens... O respeito a sua normatividade interna, a celebração de assembleias, estes elementos ajudaram bastante que, ao menos estatutariamente, estejam regras democráticas. Como o modelo seguido é o modelo externo aos partidos... Sim, é muito importante que sempre exista, que os integrantes de um partidos possam recorrer ao juiz a fazer valer os seus direitos partidários. Não sei se contribuía à competitividade, isto é outra coisa. É um efeito jurídico que não tem como medi-lo. Não creio que há uma relação de causa e efeito e não sei se isto se possa saber, mas, creio ao menos que, para a defesa dos direitos políticos dos cidadãos, é muito importante que se viva a democracia ao interior dos partidos políticos. Creio que isto de alguma maneira é

favorável a impactar a qualidade da vida democrática. Entretanto, um partido muito antidemocrático pode ser muito competitivo e ganhar as eleições. Pode ser muito competitivo porque disciplina a sua militância a tem muita unida. Mas, isto não significa que tenha boa qualidade democrática. E, desta forma, também não podem melhorar a oferta do cidadão. Temos que ter muito cuidado nas nossas avaliações sobre os processos internos dos partidos. Por exemplo, um partido que faz muitas assembleias e tem decisões horizontais pode ser muito retardado na repressão de seu candidato e não ter um candidato de unidade.

Entrevista- México

Cidade do México, novembro de 2011.

Lic. Nadie Choreño

Subdirectora de quejas de la Dirección Jurídica del IFE. Licenciada en Derecho por la UNAM.

Como percebe as questões relacionadas aos conflitos jurídicos de 2006? Há mudanças perceptíveis para que possam vigorar nas eleições presidenciais de 2012?

Para o IFE, as Eleições de 2006 representaram um par de águas e marcou definitivamente a reforma que houve em matéria eleitoral em 2007. Estávamos enfrentando um fato que saiu totalmente das faculdades do instituto e das previsões. Não tínhamos instrumentos jurídicos para dar conta de uma situação, como a de 2006. A partir das interpretações do TRIFE, pudemos, de alguma forma, atender de forma imediata as complicações que marcaram o processo de 2006. Estes fatos foram os que causaram as reformas de 2007. Isto é o que agora estamos pondo em prática e preparando para 2012. Esperando que, agora que temos um marco jurídico constitucional e legal, podemos sair avante para as eleições de 2012.

O IFE mudou muito suas faculdades e está com funções que, a princípio, não deveria ter, antes eram apenas funções administrativas, estruturadas de forma autônoma, com o fim de organizar as eleições. E, agora, também se encarrega da repartição dos tempos políticos entre os partidos e autoridades eleitorais. Em todo momento, tanto a nível federal e local, tanto dentro, quanto fora do processo eleitoral, organizamos estes tempos. Isso aumentou muito as funções do IFE. Também tivemos as eleições 2009, que serviram para que aplicássemos este novo marco jurídico de 2007 e todas estas novas faculdades, porque, se estivéssemos caído diretamente nas eleições de 2012, provavelmente, teríamos cometido vários erros e a reforma poderia não ter tanta eficácia. A meu ver, à “Secretaria de Gobernación” deveria competir a repartição de tempo.

Nós conhecemos muito sobre a discussão de calúnias – tema importante. A campanha negra se ampliou muito esta faculdade e agora, em qualquer momento, sentem-se, os candidatos, partidos e militantes, fora, inclusive, do processo eleitoral, agradados a vir ao instituto para expressarem. Uma questão importante é que não estão interessados, exclusivamente, em denunciar calúnias, mas, também, claramente, em sair nos meios de comunicação.

Em geral, a reforma trouxe o lado bom, que temos instrumentos necessários para termos soluções legais como estas que enfrentamos em 2006. Qualquer partido se sente fortalecido diante do instituto, para com um fórum de decisão. O IFE tem todos os focos de atenção dos meios de comunicação e, por isso, muitos candidatos chegam ao instituto com procedimentos que, muitas vezes, nem sequer tem matéria eleitoral.

O lado bom está nos instrumentos necessários e nas soluções legais. O lado negativo: a sobrecarga dos institutos em resolver mais conflitos entre partidos, emissoras e cidadãos. A reforma nos trouxe soluções legais para 2012 e faculdades novas e, agora, nos dedicamos a resolver conflitos entre partidos políticos, emissoras e cidadãos. A parte administrativa não abriga mais problemas. Mas, agora, estamos sendo como que o fórum dos partidos políticos para vir a disputar uns com os outros.

Como funciona e quantos são os órgãos administrativos do *Instituto Federal Electoral*? Há divergências de organização entre eles, especialmente devido às diferenças eleitorais entre os entes federativos mexicanos?

Estamos com maiores bases jurídicas para evitar problemas. Já estamos prevendo os possíveis conflitos e evitando, a partir de medidas cautelares e procedimentos em si mesmo, que também são sumárias situações que possam atrapalhar a contenda eleitoral. Em 2006, a grande polêmica foi se havia legitimidade para Calderón. Atualmente, temos a lei general dos meios de comunicação e o próprio código para evitar que estes tipos de conflitos ocorram. Temos órgãos centrais que se conformam com o conselho federal – que é o órgão superior formado pela presidência, junta (diretores executivos), secretaria. A parte mais importante são os órgãos descentralizados. Temos 300 distritais e 32 órgãos estatais que enfrentam dia-a-dia os problemas das contendas eleitorais, por conviverem diretamente com partidos e candidatos. Como o que se prioriza é que estão também formados por conselheiros cidadãos, mas há uma relação *sui generis*, porque são os vizinhos, que fazem parte da mesma comunidade, se conhecem, e acabam por desempenhar funções também políticas, além das administrativas. Ao interior dos partidos, por exemplo, são gerados muitos conflitos e poderíamos gerar mais desgaste ao instituto se não houvesse também estes instrumentos jurídicos.

As faculdades são idênticas a níveis distritais. São pequenos IFES, digamos. Encarregam-se por levar a batalha diária com o processo eleitoral. São pequenos institutos, digamos. Em caráter administrativo, têm, por objetivo, também, capacitar a cidadania para que participem das mesas diretivas de “casillas”, guardar “los paquetes electorales”, são a última parte do instituto. Aqui, decidimos as questões gerais para ver como vão realizar as eleições. Mas são eles que têm funções, desde ir organizar toda a eleição, são os executores das eleições, como também a resolver conflitos. Pode suceder que dentro de um mesmo conselho, em uma sessão, um partido se queixa de outro e os mediam. Desde notificar um ofício de pauta de tv e rádio, notificar as diligências do IFE sobre determinadas resoluções, etc... Fazem tarefas dos braços dos órgãos centrais. São encarregados de todo o processo de eleições e, ainda, emitem a declaração de validade dos deputados, são e têm várias funções.

É a mesma estrutura que a federal, mas temos mais experiência, mais orçamento, em nível do instituto, e podemos auxiliar os institutos locais, mas a estrutura é parecida.

Em relação ao exercício dos direitos políticos dos indígenas, como são percebidos, pelo *Instituto Federal Electoral*? Há casos concretos a serem destacados?

Não enfrentamos diretamente esta problemática. É mais do tribunal que nossa. O que eu sei é que há um reconhecimento constitucional das comunidades indígenas. As autoridades administrativas federais e locais tentam respeitar seus usos e costumes e, se houver um reconhecimento das instituições indígenas, as autoridades tentar respeitar os usos e costumes. Ex: Temos uma campanha cívica de *spost*, algo que decidimos no conselho do IFE, a fazer em línguas indígenas. Estávamos falando, a eleição é para todos, que todos participem, então, é lógico que necessitávamos de uma campanha para comunidades indígenas. Em estados onde há maioria de comunidades indígenas, como Oaxaca, o instituto tem sempre um sistema de solução de controvérsias, uma função mediadora que reconhece a necessidade de respeito de usos e costumes, criando uma espécie de regras especial para tal. Recentemente, o caso de “Cherán”, em Michoacán, haviam perdido em todas as instâncias e, ao final, o tribunal criou regras especiais que respeitaram seus usos e costumes em matéria de escolha de representantes.

Historicamente, a perseguição política a lideranças e candidatos opositoristas dava-se a partir da proibição do direito à candidatura. Como ocorria esta perseguição e em quais situações o *Instituto Federal Electoral* pôde intervir? O (a) senhor (a) acredita que as recentes reformas eleitorais permitirão um novo arranjo institucional em que esta situação tenha menores impactos para o regime democrático?

Todavia, estas questões seguem em alguns lugares, mas estão diminuindo com o papel do IFE, que é institucionalizar os processos e tentar evitar estas situações. Há outros tipos de fatores externos, como nossos antecedentes de guerrilhas, em algumas regiões do país, e de fato ocorriam as perseguições. Mas, a situação é complexa em alguns estados de intensa guerrilha, havia a criação de partidos que representavam este tipo de tendência ou ideologia. Agora, também temos, historicamente, o PRI e nossos antecedentes de caciquismo e repressão, por parte deste partido, no poder, inclusive em comunidades indígenas. Por outro lado, o instituto vai se fortalecendo mais e tendo mais credibilidade diante da cidadania. A forma que o instituto pode fazer é tentar realizar sua função, adequadamente, sendo um árbitro e intervindo nestes processos. Não temos, na verdade, um mecanismo para evitar estes tipos de conflitos. Na verdade, não temos um mecanismo para evitar diretamente estes tipos de conflito. Se há um grupo de cidadãos inconforme com a forma que estão governando, ou estão definindo o registro de uma candidatura por espaço, o instituto abre espaço para novas agremiações e o instituto abre o registro de partidos políticos. E a única forma com que podemos intervir para que possam fazer parte, e saibam que o instituto é um órgão autônomo para garantir, se tiverem triunfo em uma eleição, garantimos espaços para que se assegure como representante.

Hoje não há candidaturas independentes. Os partidos políticos representam o monopólio da forma de participação. Inicialmente, registra-se como agrupação política e, depois, o passo seguinte é de formação de um partido político. Se a instituição se fortalece, com acesso de todo tipo de grupos, ou ideologias, em um processo de contenda eleitoral, é mais proveitoso.

Em relação aos mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendos e leis de iniciativa popular, o Estado mexicano apresenta diferenças federativas importantes. Há casos paradigmáticos a serem destacados? Qual é o papel do *Instituto Federal Electoral* nos estados federados em que a democracia participativa é mais efetiva?

No nível federal, não há a figura de democracia direta, nem do plebiscito, referendo, nem iniciativa popular. Mas, a nível estatal sim. Como os estados são soberanos, então, há legislação interna que tem inclusive a revogação de mandato a nível estatal: como Oaxaca e Guerrero. Se a nível federal não há, creio que estamos com estas figuras, também, a nível estatal, diminuídas.

Estou a favor das figuras das democracias diretas, inclusive em algum momento escrevi sobre isto. Escrevi sobre a importância deste tipo de figuras em um sistema jurídico para realmente exercer uma soberania certa, porque o único ato soberano dos cidadãos é o voto e depois ter as possibilidades para seguir, sendo um povo com autoridade frente a seus representantes. Perde a eficácia o voto, a menos que tenhamos a educação para ser o castigo do servidor público, para negar-lhe o voto na segunda eleição. Creio que estou a favor deste tipo de figura a nível federal. O IFE participaria a

nível federal. Os institutos locais participam sim. Também creio que, se existisse a revogação de mandato federal, seria o IFE a autoridade competente. E sobre os convênios locais com o ife? Se existisse a revogação de mandato nacional, ou plebiscito nacional, creio que, certamente, seríamos convocados.

Convênios – não me parece que a eles (institutos locais) lhe interessam. Há uma espécie de conflito, porque, apesar de que exista a possibilidade de que o IFE possa auxiliar aos institutos locais, não está claro que eles admitam esta participação. Mas pensam que poderiam deixar de ter justificativa para sua existência local.

A reforma política que agora se discute inclui a revogação de mandato, plebiscito e iniciativa popular federal, mas parece que não vai passar no parlamento.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral?

Não tenho muita fé nos partidos políticos e não sei se as candidaturas independentes poderiam ser a solução, porque está muito monopolizado. Isto também seria um braço a mais de um partido político ou grupo político. Definitivamente, se os partidos fossem mais democráticos, o sistema, como um todo, seria mais democrático. Mas são os mais viciados. É muito recorrente a violação dos direitos políticos dentro dos partidos. É muito incongruente porque o partido foi criado com o fim de ser o vínculo através do qual o cidadão possa chegar ao exercício do poder. As reformas seguem mantendo sua quota de poder e não permitem que a autoridade eleitoral tenha ingerências internas. As reformas têm muito cuidado ao tocar neste tipo de prerrogativa. Eles são autônomos em sua organização e o único que podemos fazer, como autoridades eleitorais, é assegurar os direitos políticos daqueles que denunciam. Estou segura que há uma série de violações que não são denunciadas porque formam parte da mesma forma de atuar de partidos políticos. A reforma não modificou em nada a democratização interna dos partidos políticos. Creio que é algo muito importante, porque seria uma grande mudança política para o país, se tivéssemos partidos mais democráticos no interior acatando as regras do jogo e da eleição.

Em relação às questões de equidade de gênero, como a senhora percebe as quotas partidárias para mulheres e a participação de mulheres indígenas no processo eleitoral mexicano? Há avanços importantes? Quais são as principais críticas e debates em curso no país?

Sou pró-feminismo. Creio que temos que buscar nosso lugar em qualquer lugar que estejamos na casa, no trabalho, na universidade, mas também, creio que a quota de gênero dos partidos políticos “se volve uma trampa” que os próprios partidos utilizam mecanismos para dar a volta. Ex: Como Las joanitas. Registram-se um determinado número de mulheres para disputar postos políticos, mas os suplentes são homens. A questão é, ou são retiradas do posto político, ou não são mulheres capacitadas. Simplesmente, os partidos políticos não fazem nada para cumprir a quota. Creio que seja incorreto. Acredito na educação e na cidadania para que as mulheres possam participar mais da política e, por uma questão lógica, teríamos mais mulheres neste tipo de cargos na política. Em relação às comunidades indígenas, é pior porque sequer chegam ao Tribunal Eleitoral e só podem votar. O problema está na cabeça municipal, no centro das comunidades indígenas, e o tribunal declarou inconstitucional a limitação do voto das mulheres indígenas, mas, também tem que ter limites. Se os usos e costumes não permitem às mulheres de votar, isto também é inconstitucional. E a

complicação que têm as mulheres indígenas é que não têm acesso à informação para ter conhecimento que há um órgão que pode garantir a existência deste direito, este assessoramento. Como vão saber elas que têm que chegar a uma determinada instância para que ali, sim, tenham restituídos os seus direitos? O papel de ser mulher, também, está ligado à ignorância e à falta de acesso às autoridades judiciais. E isto, claro, é maior entre as mulheres indígenas.

(Citação Arturo Sobazo).

Há caso de uma mulher indígena que venceu a eleição e o tribunal lhe assegurou o direito a ocupar a vaga, entretanto, por pressão de sua comunidade, se retirou do processo.

Entrevista- México (não-presencial, enviada por correio eletrônico)
Ciudad de México, noviembre de 2011.

Lic. Abril Villaseñor

Asesora de investigación del Instituto Electoral del Distrito Federal

***¿Cómo percibe las cuestiones relacionadas con los conflictos jurídicos de 2006?
¿Existen modificaciones sustanciales para las elecciones de 2012?***

A partir de las elecciones celebradas en 2006 se generaron una serie de modificaciones tanto constitucionales como legales encaminadas a dotar al IFE de las herramientas jurídicas para mantener la equidad en la contienda, incluyendo dentro de éstas un monopolio a cargo del Instituto para controlar el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

¿Cómo funcionan y cuántos son los órganos administrativos del IFE? ¿Hay diferencias de organización entre ellas, especialmente en razón de las entidades federativas e incluso municipios?

El IFE cumple lleva a cabo sus actividades en todo El país por medio de Juntas Locales Ejecutivas, una por cada entidad federativa más la correspondiente al Distrito Federal. Las Juntas Locales son órganos permanentes que se integran por un vocal ejecutivo y los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como un Vocal Secretario. De las Juntas Locales dependen las Distritales, una en cada uno de los 300 distritos electorales del país. Cuentan con la misma estructura que las locales y tienen su sede en cada uno de los distritos electorales.

En relación con el ejercicio de los derechos políticos ¿cómo son entendidos por el IFE el debate en relación la democracia directa en comunidades y pueblos indígenas? ¿Hay casos destacados al respecto?

En todo El país existen comunidades indígenas o de pueblos originarios que cuentan con tradiciones y mecanismos propios para la elección de sus líderes, no obstante, en los procesos electivos que organiza el IFE en acatamiento a la ley, se brinda a la ciudadanía en todo el país, la capacitación necesaria para llevar a cabo la elección por el mecanismo constitucionalmente señalado. En materia de democracia directa, solo en El Distrito Federal, el 22 de septiembre de 2002, se realizó un plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico. No obstante, este proceso no fue organizado por la ciudadanía, sino por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Históricamente existió persecución a líderes o candidatos políticos de oposición. ¿Cómo hubiera podido intervenir el IFE en circunstancias como la señalada? ¿Qué impacto tuvo al respecto las recientes reformas electorales para la configuración de un nuevo arreglo institucional?

El IFE como árbitro imparcial en los procesos electivos género condiciones de igualdad entre los contendientes a los cargos de elección popular. Con ello se modificó

el escenario de las pugnas entre el poder del estado y los candidatos de oposición, juridizándose.

En relación con los mecanismos de democracia directa como plebiscito, referendun e iniciativa popular en el Estado mexicano, ¿existen fuertes diferencias en comparación entre la Federación y los Estados? ¿Hay casos paradigmáticos al respecto? ¿Qué papel cumple el IFE en relación a la democracia directa? ¿Qué repercusión tendría la materia de radio y televisión al respecto?

En términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas al interior cuentan con autonomía, la cual solo encuentra límites en las condiciones del pacto federal, por lo que algunas constituciones estatales y leyes electorales o de participación ciudadana reconoce los mecanismos de democracia directa como el plebiscito.

En su opinión, ¿cuáles son los avances y límites en relación con la democratización interna de los partidos políticos así como la correspondiente competencia electoral?

En mi opinión si bien veo avances importantes en las instituciones, no así en los partidos políticos en los cuales, en un abuso de la libertad con que cuentan para resolver sus conflictos internos, frecuentemente se escuchan noticias respecto de abusos cometidos en contra de los militantes.

En relación con las cuestiones de equidad de género, ¿cómo percibe dicha figura para las mujeres y en concreto, respecto de las mujeres indígenas en el proceso electoral mexicano? ¿Hay avances importantes? ¿Cuáles son las principales críticas en el debate en curso en su país?

Las mujeres tienen una escasa participación en los procesos electorales en el país, debido a ello las leyes electorales cuentan con cuotas de género que deben ser cubiertas por los partidos políticos y que constituyen el mínimo de participación femenina necesaria para contar con un sistema incluyente. La principal crítica al respecto radica en el hecho de que algunos partidos para cumplir con las cuotas de género, registran candidatas y una vez que éstas ganan, las obligan a renunciar para que su suplente que es varón lleve a cabo las tareas del cargo. En el caso de las mujeres indígenas por su marginación, su participación es casi nula, aunado a que por sus tradiciones o costumbres, el papel de la mujer por lo general sigue circunscrito al hogar.

6.4.2 - Entrevistas Brasil

Entrevista – Brasil

Brasília, novembro de 2011.

Dr. Márton Reis

Juiz de Direito e Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Procuradores Eleitorais.

Após a Constituição de 1988 e com a Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, são amplamente regulamentados os direitos políticos no Brasil. Em sua opinião, quais foram as principais mudanças legais e jurisprudenciais executadas que culminaram com uma visão mais ampliada de direitos políticos no país? A Lei 9.504/97 pode ser considerada um marco para a democratização brasileira?

A Lei 9.504/97 introduz uma realidade, no cenário jurídico eleitoral brasileiro, que é muito promissora. Ela põe fim as denominadas leis anuais. Até então, eram leis aprovadas para cada pleito, e para cada oportunidade eleitoral, e que, portanto, vinham sempre acusadas de favorecimentos, de casuísmos. E sempre quando se abria a possibilidade de mudanças legislativas, antes dos plebiscitos, o grande risco era este. A lei apesar de sofrer algumas alterações, o seu cerne foi mantido. Ela tem o mérito de uma maior previsibilidade jurídica, as alterações representam, ou não, evoluções, mas foram alterações em cima de um contexto que já estava dado, que foi a criação da Lei 9.504. Uma vantagem decorrente, que trouxe o primeiro benefício, foi o de conceder uma maior estabilidade. Uma vantagem que deflui da estabilidade é de permitir uma mudança de foco. Até, então, o foco era quais serão as novas normas, como aplicar as novas normas? De dois em dois anos, a justiça eleitoral se via com a necessidade de fazer toda uma reflexão sobre as leis. Quando isto deixou de acontecer, a justiça eleitoral começou a pensar em outras coisas, além da lei. Por outro lado, a estabilidade deu a possibilidade de se avolumar os processos jurídicos em cada um dos seus aspectos. A cada eleição, nós temos o fortalecimento da jurisprudência. E, também, está havendo o surgimento de uma doutrina eleitoral. Nunca tivemos uma reflexão suficiente que pudesse ser chamada de doutrina. A lei 9.504 que tornou isto possível. Então, hoje, nós temos obras eleitorais que vão se adensando. Temos, inclusive, novos autores. Antes da 9.504/97, a cada eleição, era um novo livro de direito eleitoral, mesmo que fosse do mesmo autor. Alguns autores insistiam e faziam a obra duas, três vezes e, depois, paravam. Era um novo livro, completamente, porque era uma nova lei para ser interpretada. Os autores que produziram livros sobre questão eleitoral têm a oportunidade de dar vida às suas obras, o que permite o aprofundamento e atualização. E isto tem acontecido. Tanto que o número de autores aumentou, exponencialmente. Seria até um dado interessante este. O volume de obras jurídicas é muito maior do que antes da lei 9.504. A estabilidade, com ela, e a possibilidade de fortalecimento de uma doutrina e o surgimento de uma jurisprudência específica, que não vai ser casuística. Isto tudo estabilizou alguns termos e, com isto, a possibilidade de lançar o olhar sobre outros aspectos. Eu tenho uma intuição, digamos assim, de que esta estabilidade também colaborou para o incremento de outros aspectos da justiça eleitoral, como o processo de combate a corrupção. Quando se tem um marco normativo dotado de estabilidade, isto é sempre útil. Deve ter tido, sim, algum impacto importante, claro, aliado a outros fatores.

Como o (a) Sr. (a) percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos após a lei 9.840/99? Quais são as principais características da corrupção eleitoral no Brasil e como ela tem sido combatida? Há mudanças com impactos perceptíveis para o eleitorado brasileiro?

A lei 9.840/99 trouxe novos paradigmas e, quando falo isto, eu ressalto o caráter inovador deste diploma legal. Ele parte de premissas que nunca foram consideradas na Justiça Eleitoral. Sempre se deu, à questão da corrupção eleitoral, um tratamento penal, criminal. Tanto que nós temos, desde o Código Eleitoral 1965, o Artigo 299, que prevê e trata como crime a prática da compra de votos. Só que, ao mesmo tempo, não foi suficiente para refrear condutas, especialmente pela leveza da pena, mas muito mais pelo trânsito em julgado. É muito fácil superar os quatro anos com o volume de recursos que nós temos. Não critico a justiça criminal, mas o que o legislador popular descobriu, à época, é que dar um tratamento administrativo seria mais eficaz. Retirar aquilo que era mais caro ao postulante, que era a própria possibilidade de candidatura ou mandato, caso tivesse sido eleito com a compra de votos. Houve uma mudança de foco do campo criminal para o administrativo. Enquanto no campo penal, a figura do possível apenado acusado, por conta até da péssima experiência que tivemos ao longo de várias ditaduras, com supressão de direitos individuais. No campo administrativo, nós temos a prevalência de outros princípios que atentam para o todo, que atentam para a cidade e não para o cidadão. Atentam para a pólis. É a prevalência dos princípios de matéria administrativa. Isto é que faz com que a pólis não aceite que um dos que pretende dirigi-la tenha-se valido da compra de votos. Esta mudança paradigmática surtiu efeito, inclusive numérico. Nós não tínhamos cassações em matérias eleitorais, antes, e passamos a tê-las aos montes. Em números impressionantes.

Quanto às características da corrupção eleitoral, nós temos um comportamento que por um lado é individualista e, por outro, ele ainda é muito pautado pela prática do clientelismo. Há certa dependência de patronos. Isto, às vezes, mostra-se de forma mais ou menos sofisticada. Às vezes, há dificuldade de tratar do que é compra de votos, tratando-se, em particular, desta questão, em matéria eleitoral, porque as pessoas estão tão habituadas a determinadas práticas que nem sempre tem noção do que é compra de votos. Por exemplo, parece ser mais fácil identificar alguém que recebeu uma dentadura, que tenha praticado este ato, do que alguém que pediu para ser regularizada a sua situação fundiária de ocupação no Lago Sul, na beira do lado. Quando é a mesma coisa. Como se houvesse certa noção de classe, neste aspecto. Para alguém pobre é compra de votos, para rico não é compra de votos. A dificuldade de caracterização é valorativa e conceitual. A principal característica da corrupção eleitoral brasileira é o aspecto cultural. Não diria que seria nem o aspecto normativo. E dou um exemplo: Artigo 222 do Código Eleitoral de 1965. Ele já previa a anulabilidade dos votos concedidos por meio de captação ilícita de sufrágio. Já estava na lei e de uma maneira pior do que a lei 9840, como estava dito de uma maneira genérica, competia à própria jurisprudência conceber o que era captação ilícita do sufrágio. Ou seja, era um conceito aberto. A lei 9.540 fez algo que poderia ser até mais restritivo porque deu uma conceituação específica para a captação ilícita de sufrágio. O que poderia ser restringido, na verdade, ampliou porque houve um fator inovador, que não foi à lei. Porque se estivermos em termos normativos talvez estivéssemos até melhor, antes, quando o conceito era mais aberto, permitia para a justiça eleitoral valorar uma conduta. A inovação, não sendo normativa, foi cultural. Neste aspecto de uma aproximação colateral entre as pessoas, uma quebra deste individualismo. No sentido até do próprio exemplo alcançado com a mobilização em si para obtenção da lei, que já representou a

formação de redes, de um tecido social mais complexo e em nada dependentes de padrões normais de comportamento político que, em geral, são do tipo *top down*, muito hierarquizados na nossa cultura. Esta cultura introduzida com os movimentos sociais é o oposto, é horizontal, em teia e não em pirâmides. E este fator é o inovador. Por isso que teve efeito. Embora estes efeitos não sejam revolucionários, digamos assim. Mas conseguem mudar condutas, no Judiciário, a ponto de conseguir, inclusive, cassar mandatos de altos mandatários. Isto tudo por conta da quebra de paradigmas, por ter acertado na base de onde estava a corrupção eleitoral no Brasil. Esta base cultural a que me refiro.

Por fim, sobre os impactos perceptíveis, até então, as condutas eram vistas como normais. Tivemos muitos relatos, eu próprio já presenciei várias situações, como juiz eleitoral, de prática aberta da compra de votos, aparentemente, sem nenhuma ilegalidade. Nós tivemos relatos em que as pessoas abordavam diretamente com dinheiro, como se estivessem em feiras livres. Esta legislação trouxe para o campo do ilícito estas práticas e tornou possível a identificação do problema. Embora não se possa dizer que a compra de votos foi refreada, pelo menos, não nos patamares que esperávamos, ou que se poderia esperar. Nós podemos, sim, afirmar que o problema foi diagnosticado, mostrado e comprovado pelo número imenso de cassações e de processos que existem sobre esta matéria. Os impactos mais perceptíveis têm a ver com a retirada da prática da compra de votos do campo do normal para o proibido. Por fim, sobre os impactos mais perceptíveis da lei 9.840, foi a possibilidade da comprovação concreta deste fenômeno. A solução está por se realizar pela sociedade brasileira.

Em relação ao exercício dos direitos políticos ativos, como são percebidos, pelo Sr. os mecanismos de democracia direta exercidos no país como referendos e plebiscitos? Como poderiam ser ampliados?

Existe um preconceito no estabelecido no âmbito daqueles que exercem o parlamento hoje, de que a população não estaria preparada para decidir sobre temas de maior envergadura. Este preconceito pode ser demonstrado pela pequena quantidade de vezes de utilização destes instrumentos. Como tanto os referendos, como os plebiscitos, podem ser convocados pelo parlamento, o pequeno número de oportunidades em que a população teve a chance de exercer diretamente o exercício dos direitos políticos, como é autorizado pela Constituição Federal, demonstra sim, que existe uma dificuldade de compreensão por aqueles que compõem estes parlamentos. Há um grande número de matérias em que perdemos oportunidades no Brasil, porque nós temos eleições relativamente frequentes. Poderíamos aproveitar estas eleições, de dois em dois anos. Este é um dos alicerces da Constituição Federal já que o povo é o próprio soberano. E havendo oportunidades para tanto, que são eleições cíclicas, não faz sentido que não sejam utilizados mais. Como em que matérias? Em todas aquelas que não ajam restrições constitucionais. Obviamente, não vamos permitir que se limite o limite à vida, a pena de morte. Mas, e se a população, se a maioria quisesse? Sim, mas a Constituição Federal veda até emenda constitucional, veda este direito. Então, não é possível. Por outro lado, muitas matérias interessam diretamente à sociedade. Há um crescente interesse da sociedade em termos de participação. E, não tenho dúvida, que várias matérias poderiam ser levadas ao crivo direito do soberano.

Nós tivemos um plebiscito e um referendo apenas, em termos nacionais. Então, o grosso é para questões locais. Agora, vamos ter um para pensar a possível redivisão do estado do Pará. Mas, se nós formos ver, em pontos numéricos, foi utilizado em sua maioria para a divisão de municípios. Quando nós temos grandes questões nacionais,

questões em que não haja risco de se limitar direitos. A Constituição é muito clara. Que matérias são estas? Aquelas que limitam os próprios legisladores. Eles não podem, por exemplo, impor um credo, por força de lei. A população também não poderia fazer isto. O que há mesmo é um preconceito do Parlamento, não da instituição, mas do conjunto dos parlamentares que estão, circunstancialmente, ali. Eu acredito na possibilidade disto mudar. Não é preciso mudar a Constituição Federal para que isto aconteça, pelo contrário, ela assegura isto. E isto é seguir negando algo que a Constituição Federal defende expressamente.

No Brasil, a legislação eleitoral e a jurisprudência têm entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto e interpretação de magistrados e ministros?

Este debate é o centro do debate hoje. Como direitos individuais ou transindividuais, como eu preferia dizer. Este é o grande embate no interior do STF, sobre o tema dos direitos políticos. De um lado, nós temos uma visão liberal, que bebe nas fontes de um liberalismo revolucionário burguês, de há duzentos anos. E, de outro, uma leitura mais próxima da democracia contemporânea, com aquilo que foi possível avançar e descobrir em termos de experiências democráticas - que é um retorno às origens. Já Aristóteles falava dos direitos das cidades. Nós estamos diante deste debate. A meu ver, motivado por questões históricas de nossas recentes experiências ditatoriais. Ajuda e estimula uma concepção mais liberal da concepção do direito político como direito individual. É preciso salvaguardar os direitos, é preciso evitar que as pessoas sejam impedidas de se candidatar, porque, bem recentemente, em termos históricos, nos tínhamos as cassações por motivos ideológicos e políticos e se criou certo receio de que alguém, individualmente, pudesse ser perseguido por conta de suas ideias. E, daí, o fortalecimento desta visão dos direitos políticos como direitos individuais. Acontece que, mesmo quando se protege a ilegitimidade de alguém, não se protege o direito daquela pessoa, mas o direito de todos, se aquele não pode ser eleito por que foi perseguido. A proteção àquela pessoa, em particular, é uma proteção a todos. No sentido que ninguém passa. Ninguém pode sobre a mesma lesão. São direitos transindividuais, mas com reflexos nas pessoas. Não tenho dúvida que este é o grande debate que está no centro das discussões no Supremo Tribunal Federal. E torço para que prevaleça esta visão mais coletiva, plural, transindividual que nos coloca, não na condição de indivíduos, mas cointegrantes destas pólis, que nós precisamos construir juntos. Isto está expressamente presente nos votos da Ficha Limpa. Há uma demarcação ideológica e muito interessante.

Nos votos no julgamento no Supremo, isto está claro. Eu citaria uma metade, agora integrada pelo Ministro Fux, com este último voto dele, passa a integrar esta corrente dos que veem os direitos políticos de uma maneira mais global, ladeado por Joaquim Barbosa, Ayres Brito, Carmen Lúcia, Lewandovisk, e, até pouco tempo, Ellen Gracie, que se aposentou. E, outra corrente, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello, Peluzo, Celso de Mello com uma visão mais liberal e individualista da concepção dos direitos políticos. E vamos aguardar para ver, exatamente, uma posição do Ministro Tóffoli e da nova ministra nomeada. Realmente, isto está muito claro, nos debates eleitorais, recentes, no Supremo isto está muito claro, esta diferença entre concepções.

Em geral, o supremo acatava o TSE. Mesmo as mais surpreendentes, como a limitação do número de vereadores, que alguém disse que o TSE não poderia ter feito isto. Sempre o Supremo confirmou e avaliou o TSE. Agora, nós tivemos um inédito impasse entre corte eleitoral e supremo. A própria concepção ajuda a diminuir os riscos

de embates entre um tribunal e outro, já que são três do STF no TSE. E que votam tanto em um tribunal quanto em outro. Mas, neste caso, os embates ideológicos eram tão claros que transcendeu certa tendência dos julgamentos anteriores de confirmação dos julgamentos do TSE.

Historicamente, o mecanismo de lei de iniciativa popular tem sido utilizado, em sua maioria, como uma ferramenta popular de regulamentação e democratização eleitoral. Quais são os principais avanços e desafios esperados com a aplicação da Lei da Ficha Limpa?

A sociedade brasileira nas oportunidades em que as organizações resolveram se unir para matérias de iniciativas populares, em um número muito significativo delas, se optou pela questão eleitoral. São duas leis de iniciativa popular, realizadas, basicamente, pelas mesmas instituições. Liderando estes processos, especialmente a igreja, OAB e muitas outras instituições. Mas isto tem a ver com a própria democratização que elas experimentaram, no momento de agir desta maneira. Acabam buscando traduzir em experiências normativas, projetos de lei de iniciativa popular, elementos que transfiram esta democratização experimentada pela articulação em rede. Experiências normativas podem vir a efetivar-se em âmbitos mais elevados da discussão democrática. Primeiro, no combate à compra de votos e, depois, com a Ficha Limpa. Com relação à Ficha Limpa, todos nós acreditamos que estamos em uma institucionalidade judiciária complexa. Sabemos de eventuais riscos de decisões judiciárias injustas, mas, sabemos, também, que nós já temos um nível de amadurecimento suficiente para que tenhamos medo do judiciário a ponto de não acreditar nem mesmo em decisões condenatórias, especialmente, em questões de natureza criminal. Por isso, a lei traz uma grande dose de democratização do poder judiciário, pouco observado. Ela traz uma grande dose de democratização do poder judiciário, se não no sentido de abri-lo, externamente, aquilo que o Ministro Luiz Fux chamou de jurisdição democrática, que a meu ver é uma coisa interessantíssima. Se não tanto, uma partilha do poder externo, uma mudança dentro das instâncias judiciárias. Porque, ao fim, e ao cabo, a Lei da Ficha Limpa redistribui o poder dentro do Poder Judiciário, no sentido de conceder a um número maior de órgãos, em conceder limitações de candidaturas. Quando nós tínhamos uma lei baseada, exclusivamente, em sentenças penais, transitadas em julgado, falando em sentenças condenatórias criminais. Dava-se, antes, a palavra final ao STF, a quem competia o julgamento final. Quando não se tratasse de processo de seu conhecimento originário pelo fóro privilegiado. Então, a Lei da Ficha Limpa redistribui o poder dentro do Poder Judiciário. E, talvez isto, cause uma comoção maior do que está sendo percebida. Claro que não se distribui poder sem lágrimas. E a Lei da Ficha Limpa dá poder aos tribunais locais, mas, não sem permitir que se reponha este poder.... Mas, aí, a Lei da Ficha Limpa contempla mecanismos, aí, sim, em grau recursal, traz os debates para aos tribunais superiores, onde se imagina que haja mais distanciamento das paixões locais. Então, nem este defeito a lei tem, já que ela prevê mecanismo para retirar o debate do âmbito local, caso o candidato se sinta perseguido. Este é o aspecto menos percebido, normalmente as pessoas se preocupam mais com quem será, ou não, perseguido em virtude da execução da lei.

Sobre a natureza da divergência entre os magistrados, já mencionamos o cerne que é a questão dos direitos políticos, mas não podemos deixar de lembrar dois princípios: o da presunção de inocência e o princípio da irretroatividade. Sendo que, quanto ao primeiro, nós nunca pretendemos relativizar o princípio da presunção de inocência, simplesmente, porque ele foi criado para impedir que alguém não tenha sua

liberdade restrita sem que tenha alguma discussão judicial. Ora, foi para isso que foi pensada. Não foi para mais nada. Tanto prova que, em outros campos do direito, nós não temos isto. Por exemplo, se alguém matar um dos patrões, ele vai ficar empregado? Se para a justiça penal ele não pode ser considerado culpado, para a Justiça do Trabalho ele pega uma justa causa. E a Justiça do Trabalho não vai precisar esperar que, depois de 15 anos de transitado em julgado, para depois dizer ele é culpado mesmo, então, deveria ser demitido. Eu dou este exemplo, que é quase absurdo, para demonstrar que é tão absurdo este argumento daqueles que não se pode limitar a candidatura por conta da presunção de inocência. Se podem limitar os direitos trabalhistas, porque não se pode limitar a ilegitimidade. Pode. É a mesma coisa, se não puder limitar a candidatura, também não pode se demitir trabalhador que roubou a empresa, que matou um dos sócios. Porque, como estávamos tratando de direitos políticos, que não são fracionáveis, a pólis tem o direito de estabelecer regras para aqueles que querem se candidatar. Ela não está dizendo que estas pessoas são culpadas. Ela só está dizendo que não quer pessoas assim, nada tem a ver com culpa. E a outra questão é da retroatividade das normas de conteúdo sancionatório. Não posso cometer uma conduta e ser punido por esta conduta, por uma lei que não havia antes. O caso é que, simplesmente, inelegibilidade não é sanção, mas outra categoria jurídica que é a condição. Existe na teoria geral do direito a sanção e a condição. A pena criminal é sanção. A condição não é pena é um requisito. Então, se não estamos falando de penas, não podemos falar de retroatividade. Falamos de irretroatividade exclusivamente de penas. Exemplo: condição de pessoas que apresentem uma garantia real, trazendo isto para o campo de um mandato político, que é uma versão de um contrato público. O contratante, que é povo, estabelece uma condição para possível contratado, que é o candidato, possível candidato. Eu lhe outorgo um mandato para você me representar, mas só determinadas características que são do meu interesse, ou não incidir em características negativas que afastam da condição de candidato. A condição é diferente de punição e, por isso, não se pode falar em retroatividade, mas, isto realmente está no centro das divergências.

Em termos institucionais, há poucos países que tenham regras explícitas. Há um controle muito rígido em relação à prática institucional partidária, seleção de pessoas. Só por isso que não há regras mais definidas. Se houvesse necessidade, realmente haveria. Não Semelhança em relação à Ficha Limpa, controle da idoneidade dos candidatos. Exemplo: Espanha, condenações por terrorismo, em primeiro grau, mesmo que a sentença não tenha transitado em julgado. Desde 2003, a Espanha fez isso. Começou a entender que as pessoas próximas de terroristas estavam apresentando candidaturas que poderiam ser perigosas para aquele público. Nós temos um precedente na Europa, que é interessante. Na Constituição Uruguaia, artigo 82, se não me engano estabelece a inelegibilidade de pessoas com processos que possam resultar em pena de prisão, o que a meu ver é exagerado e isto, sim, pode dar ensejo a perseguições. Não sei como ocorre na prática. Não defenderíamos esta ideia, por simples fato de defendendo-se de um processo, por exemplo, por temer injustiças.

Sobre a questão do formato da Justiça Eleitoral, me parece que nós temos na Justiça Eleitoral uma questão interessante. Dois, dos sete membros, dos TREs e TSE, são escolhidos entre advogados, que são selecionados politicamente, e formada uma lista tripartite, e é o Presidente da República quem decide quem será escolhido, em ambos os tribunais. Se nós temos três e um dos três será selecionado, por razões políticas, que não precisam ser explicitadas, podemos imaginar uma aproximação daquele que tem o poder... Confiabilidade que não será ele que vai emitir votos... Se isto acontece, ou não, é outra questão.

Mas, só o fato disto ser possível, já é suficiente para reclamarmos. Não é possível que, com uma seleção política, motivada e não fundamentada, se escolha entre três pessoas para dizer este vai ser o juiz eleitoral, porque esta pode ser uma perigosa aproximação deste escolhido com quem o escolheu, que é alguém que tem interesses imediatos na forma como serão decididas as contendas eleitorais. Então, me parece que nós deveríamos evoluir para uma mudança institucional que suprimisse esta possibilidade. Como, exatamente, eu não sei. Eu não preconizo que os advogados não estejam presentes. Mas que, sim, a seleção deles não seja desta forma. É uma seleção política, e não poderia ser uma seleção política, deveria ser uma seleção que envolvesse a isenção e conhecimento da matéria, a possibilidade do exercício isento e independente desta atribuição.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral no Brasil?

Nós temos só limites. A vida partidária está amarrada por alguns aspectos, inclusive constitucionais. Por força do controle que a ditadura procurou fazer sobre os partidos, se afirmou um nível de liberdade absoluta dos partidos políticos. Só que não existem direitos absolutos em uma democracia, até os direitos fundamentais são relativos. Se eles encontram barreiras em um valor maior, eles devem ceder. No caso dos partidos políticos, por conta das perseguições, nós tivemos depois uma liberalidade completa. O partido hoje é de direito privado e se regula de forma autônoma. Mas ela não pode ser absoluta, ao ponto das direções partidárias terem o poder de dissolver representações partidárias de âmbito local, por sua própria vontade, sem nenhuma explicação, às vezes, a fim de garantir algumas alianças, e, na verdade, servem a interesses não éticos e não lícitos, do ponto de vista político. Já que retiram pessoas de que não estão praticando atos contrários ao partido, o poder de disputa partidária, que foi concedido pelos próprios partidos, a partir de eleições e processos internos. Um grande exemplo desta falta de liberdade, no interior dos partidos, é a presença duradoura destas comissões provisórias. Alguns partidos nunca se formam comitês partidários, mas comissões provisórias. Justamente porque é mais fácil dissolvê-las e transferi-las para domínios locais. É só uma prova gritante de que a autonomia partidária foi exagerada e rendeu espaço para a sedimentação do caciquismo, nos sentido que as pessoas ficam livres para operar de uma maneira autoritária dentro de um ambiente que deveria ser de preparação e treinamento para a democracia, que é o partido político.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação dos tribunais?

Há muito regramento da propaganda eleitoral no Brasil. Com isto, tem multa prevista, a legislação eleitoral chega ao ponto de dizer o tamanho dos cartazes, das dimensões dos cavaletes, das letras. Só falta dizer as cores das tintas. Não sei se há outra legislação eleitoral tão minuciosa no mundo. E com uma série de sanções que não chegam ao ponto de cassação de mandatos ou de candidaturas. A regra é a aplicação de multas. Elas não surtem, entretanto, efeito algum. Porque, como as campanhas no Brasil são caríssimas, o elemento multa já é considerado nos custos. Agora tem um fator inovador que ajuda a fragilidade do instrumento de multas como um instrumento efetivo de

delimitação. A recente decisão da lei 12.084/2009 de permitir o parcelamento das multas. Os valores não são tão significativos e, além de tudo, ainda é possível cancelar. Não adianta aumentar as multas, porque apenas aqueles que teriam mais dinheiro poderiam violar, porque estariam preparados para pagar estas multas maiores. Só teríamos um desequilíbrio. E os que têm menos, encerram as suas candidaturas, se tentarem fazê-lo. O objetivo não deve ser restritivo, mas de igualdade. Qual a finalidade das normas que apontam para restrição das propagandas extemporâneas? O objetivo parece ser o da igualdade, mas o que acontece é que é exatamente o oposto, pois estas regras favorecem a desigualdade. Elas favorecem as candidaturas que têm mais dinheiro, e não se preocupam com a prática, por conta do volume de dinheiro envolvido, e, por outro, que a meu ver é mais grave, porque limitando no tempo as propagandas a um período curto, máximo três meses, o período de campanha. Ela dá um espaço reduzido para forças desiguais agirem. Então, aqueles que têm muito poder econômico para uma propaganda mais massiva, têm no curto prazo uma delimitação de gasto e podem focar toda a sua energia em curto prazo. Dentro deste mesmo prazo, os que têm menos recurso possuem uma desigualdade imensa. Parece-me que, se fosse possível estender este prazo, ou talvez não nos preocuparmos com ele, deixar que as pessoas pensem e falem de política, me parece muito mais democrático. A quem interessa proibir que as pessoas, em ano não eleitoral, falem sobre eleições? Parece-me que ganham mais aqueles que estão estabelecidos na política. E, os que não estão, ficam proibidos pela lei de falarem no assunto sob pena de serem multados e de serem reprovada a sua conduta. Claro que não se pode permitir que uma pessoa, no exercício do mandato, faça campanha, para este deveríamos concentrar energia. Então, para este, deveriam estar voltadas as multas de restrição. E os órgãos de fiscalização deveriam estar fortalecidos. Parece-me que a igualdade se daria e falar de política não é preocupante. Ele deveria ter todo o tempo do mundo para tentar convencer as pessoas de que ele poderia presidir o país. Parece que a solução desta questão da propaganda é desmitificar. Nós precisamos apertar o cerco em algumas matérias e liberar de outras. Nós temos o contrário hoje. Hoje temos normas que só não são mais permissivas quanto à prática da corrupção eleitoral. Se não fosse a ação da sociedade, teríamos normas extremamente positivas. Nós temos que focar na corrupção e nos crimes eleitorais e deixar o debate político-partidário aberto, isto é democracia. Liberaríamos, inclusive, em nome dos princípios caríssimos à Constituição Federal, como a liberdade de opinião, dos meios de comunicação. Quanto mais pessoas participarem, melhor, e focaríamos nossa atenção naquilo que é realmente importante que é abusar do poder econômico, comprar votos, deixar de candidatar porque teve suas contas desaprovadas, e deixaríamos livre o debate político partidário.

Qual a sua opinião sobre a questão relativa às quotas para mulheres dentro dos partidos políticos? Quais são os reais entraves para a sua aplicação?

Eu sou totalmente a favor. A minha premissa reflexiva para a legitimidade destas cotas não parte tanto de aspectos filosóficos, nos quais eu também me apego, mas políticos. Quando falamos de democracia, também falamos de eleições, e também da democracia representativa, e não faz sentido que metade da população não esteja representada. O Parlamento deve ser um espelho o mais fiel possível da sociedade. Então, se nós temos uma natural distinção entre homens e mulheres e uma distinção que é até equânime, um número similar de membros. Passo do pressuposto que deveríamos ter um número igual de homens e mulheres no parlamento. Não trinta por cento como a lei estabelece hoje. Que não é cumprida pelo sistema eleitoral e a cultura política. Esta estimula repetir

padrões patriarcais, na sociedade, e a legislação favorece isto de duas maneiras, com o financiamento privado e com a lista aberta. Com a lista aberta, torna possíveis as candidaturas individuais. Embora tenha uma a forte carga partidária, não é perceptível pela sociedade que pensa que está votando em indivíduos, mal sabendo que, estão votando e levarão vários outros com seus votos. Normalmente, na nossa cultura patriarcal, são homens. Isso até remete ao fato de que muitas mulheres eleitas o são por conta de certa prevalência política de certos homens na comunidade que as indica. E o outro lado, é o financiamento privado que favorece os detentores do poder econômico, que também são homens, na nossa sociedade machista. Depois, se atribui o desinteresse da mulher a uma menor participação política. E temos números, no Brasil, que são vergonhosos. Chego a dizer que temos uma escravidão política da mulher. E o caminho institucional, cultural e normativo, é uma reforma política que demande uma nova participação popular com um modelo de lista fechada e um financiamento público. Um financiamento que democratize a possibilidade de campanha e uma lista fechada com alternância de gênero, que assegure uma participação equânime entre homens e mulheres na política.

Entrevista – Brasil

Brasília, novembro de 2011.

Mauro Noletto

Mestre em Direito e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade de Brasília e Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (2005-2006).

Após a Constituição de 1988 e com a Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, são amplamente regulamentados os direitos políticos no Brasil. Em sua opinião, quais foram as principais mudanças legais e jurisprudenciais executadas que culminaram com uma visão mais ampliada de direitos políticos no país? A Lei 9.504/97 pode ser considerada um marco para a democratização brasileira?

Esta é a chamada Lei das Eleições, a gente poderia chamar esta lei de estatuto do eleitor, porque, no Brasil, depois de 1988, a Constituição Federal criou uma nova história do direito brasileiro. A legislação do regime militar tinha a nódoa do regime. E era uma legislação mais clássica, vamos dizer assim, no sentido em que deixa para o juiz quase nada de margem decisória. Supostamente, era uma legislação codificada para cobrir todos os eventos da vida social, um mero aplicador. Aí, veio a Constituição e muda tudo, porque é cheia de normas abertas, tem uma textura polissêmica. Isto faz com que, na hora de aplicar estas normas, mais gerais e mais abertas, o juiz tenha, também, que construir coisas e, não apenas deduzir o que está posto na lei. Depois de 1988, veio uma série de legislações específicas, como o ECA, o estatuto do idoso, do torcedor... E, no campo eleitoral, veio a lei 9.504 que a gente pode chamar de estatuto do eleitor - porque ele faz parte de um processo democrático, no Brasil, de consolidação de uma nova democracia, agora com direcionamento dado pela Constituição, então torna-se algo para valer. O artigo 14 da Constituição Federal, que trata, especificamente de direitos políticos, tinha uma pauta e um calendário. Quer dizer, era preciso regulamentar aquele artigo para que se consolidasse, no plano institucional, via legislação, o modelo que a própria democracia e aquele que a constituição protagonizou. O primeiro passo foi esta lei. Ela tem nove anos de defasagem de 1988. A primeira tarefa da lei era acabar com o costume legislativo, no Brasil, que era de editar uma lei a cada véspera da eleição. Todo mundo tem a intuição de que seguia um arranjo que favorecia grupos contextualizados. Então, esta lei deveria ser para todas as eleições e não mais uma lei editada na véspera. Este foi o grande objetivo inicial desta lei. Sobre o outro desdobramento da pergunta, as mudanças legais e jurisprudenciais que ela promoveu, além desse impacto inicial de ser uma lei de consolidação, ela disciplinou o processo eleitoral e, aparentemente, substituiu o Código Eleitoral que era do Período Militar. Mas era uma lei do período militar o Código Eleitoral a Lei das Eleições trata de eleições, registro de candidatura, de coligações, de propaganda, de ilícitos eleitorais. Além disso, cria também processamento de uma ação específica, que é o regime de representação nos tribunais eleitorais. Realmente, procurou-se alcançar um raio bem amplo regulamentando procedimentos definitivos para a dinâmica das eleições no Brasil. Só que esta lei não pegou desde o início, mas cumpriu inicialmente este papel como marco legislativo para a cidadania e para as eleições. Se era uma lei para evitar o casuísmo, a cada nova véspera do processo eleitoral, ela sofre algumas emendas. E foram muitas as alterações e aí começam os problemas. Esse não é o caso da Lei 9.840/99, a lei do bispo, ou lei da compra de votos, outras emendas, a gente fica questionando as razões, mas mesmo assim, esta lei tem se mantido com um papel destacado representando de fato este estatuto do eleitor no Brasil. Embora tenha sido alterada, não foi revogada como as

demais e substituída por outra completamente nova. Mesmo este debate em torno da reforma política não passa mais por esta lei. Se houver mudanças na reforma política teria que começar pela própria Constituição, em alguns casos, na lei dos partidos, com certeza, e no próprio código, que ainda não foi revogado pela lei. Embora ela rivalize com ele no código eleitoral que, está, por exemplo, o sistema eleitoral que a gente pratica como o misto proporcional. Acho que esta lei ainda vai se mantêr, eu espero, por um tempo.

Como o Sr. percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos após a lei 9840/99? Quais são as principais características da corrupção eleitoral no Brasil e como ela tem sido combatida? Há mudanças com impactos perceptíveis para o eleitorado brasileiro?

Sobre as mudanças jurisprudenciais, a gente tem que falar da lei como um todo. Esta mudança da inclusão do 41 - A, foi tudo. Quando esta lei, em 1997, foi aprovada, em 1998, houve esta proposta de mudança e foi votada, em 1999, a lei 9.840. Dois anos depois da edição, e com claro propósito de deixar os tribunais em condições de cassar candidatos, sem esperar trânsito em julgado da declaração de inelegibilidade, que eram condições processuais para efetivar uma cassação. Esta chamada cassação imediata do mandato, ainda que sujeita a algum tipo de recurso, foi obra deste artigo 41- A, que criou a figura da captação ilícita do sufrágio com as consequências de cassação imediata de mandato, ainda que não declarasse a inelegibilidade dos candidatos cassados.

Porque, para se cassar alguém no Brasil, olha só a jurisprudência antes da 9.840, não era tão fácil porque tem que ter um acesso aos arquivos do TSE, que não estão tão disponíveis. Você não encontra cassação de governadores, de prefeitos. As cassações eram políticas, no sentido ruim da palavra. E é uma palavra que é preciso tomar cuidado. Conceitualmente, no Brasil, é proibido cassar direitos políticos, cassam-se mandatos. A cassação do mandato não impede o cidadão de continuar cidadão e exercendo direitos e tendo todas as faculdades. A cassação de mandato é de uma prerrogativa de um cargo e não de direitos políticos. Pelo artigo 15 da Constituição Federal, não haverá cassação de direitos políticos, o que há são restrições ao exercício destes direitos. Cassação de mandato é uma restrição, mas não uma extinção de direitos políticos. Foi depois da lei, é a 9.504, alterada pela 9.840, que provocou a enxurrada de decisões que levaram fim a mandatos e, eventualmente, a carreira política de muita gente. Com o claro propósito de cumprir o artigo da constituição número 14, parágrafo 9, especialmente, como condições para o exercício do mandato, como probidade, moralidade, se for pensar, nada de mais. Mas, para operacionalizar, e para dar vida a este tipo de sonho que a Constituição coleta, foi preciso da lei, como uma estrutura da justiça eleitoral que está aí implantada no país e esta aí, se fez valer... A cada ano, as estatísticas mostram um volume maior porque há uma maior procura pela tutela do poder judiciário em torno destes direitos políticos, principalmente dos eleitores.

A lei 9.840 modifica, sim, mas, porque a lei 9.504 era imperfeita quando ela foi editada em 1997. Ela não dispunha de um mecanismo eficaz de combate à corrupção eleitoral durante as campanhas, que é uma modalidade de corrupção política. Não digo que são perfeitas, mas, os mecanismos estão muito aprimorados. Esta lei, por exemplo, ela já tinha, desde 97, tinha o artigo 73 que trata de conduta vedada aos agentes públicos em época de campanha eleitoral. Era também bonito na descrição das ilicitudes, mas sem um dispositivo que permitisse dar a efetividade judicial para o combate à corrupção, com base neste artigo. Não se podia cassar mandato porque a cassação era muito difícil. Demorava, chegava ao Supremo, tinha que transitar e não se resolvia.

Porque o tempo da campanha eleitoral são três meses, de um mandato de 4 anos, se for esperar o tempo judicial de um processo de tramitação regular, acabou, perde o objeto. Descrevia muito bem os ilícitos e, não muito bem, as sanções. Aí, veio a 9.840 e fez duas alterações importantes na lei. No sentido do aprimoramento, acrescentou o 41 - A, dentro de dispositivos que tratam de propaganda, com a consequência de ter eficácia imediata por via de uma remissão de outro dispositivo. E, ainda, acrescentou ao artigo 73 outras hipóteses de condutas vedadas e esta mesma possibilidade de cassar mandatos. E isto aprimorou com muita felicidade este estatuto do eleitor. Foi isto que deu, efetivamente, a justiça eleitoral a capacidade de cassar mandatos. Tem também um apelo popular, claro, assim como a ficha limpa, ela teve iniciativa na mobilização da sociedade, mas, formalmente, foram leis votadas por apresentação de projetos de leis, por parlamentares que encampam a luta. Mas, obviamente, não tira a origem de mobilização social, de cidadania, destas duas leis, que são, cooperativamente, importantes no combate à corrupção, no Brasil, pelo menos a corrupção eleitoral.

No Brasil, a legislação eleitoral e a jurisprudência têm entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto e interpretação de magistrados e ministros?

Os direitos políticos são também multifacetados. São individuais e são coletivos. Há dimensões que são exercidas individualmente, em sigilo, na cabine eleitoral. Aquilo não é de todo mundo, é meu, é um direito que eu exerço e posso exigir. Outros, como consultas, como plebiscitos, embora o veículo seja o sufrágio, colocam na população que são questões da sociedade toda. A divisão de um estado, por exemplo. E que, na verdade, são questões que a princípio deveriam ter deliberação parlamentar, mas preferiu-se compartilhar com a cidadania ativa estas decisões (ou esquivar-se, pelo menos, da tomada de decisão com uma posição obtida com base em uma consulta popular). Eu vou meio contra a maré nesta parte. Eu tenho medo de democracias plebiscitárias como Chaves, Hitler, que embora seja uma comparação odiosa, pelo modelo de desenvolvimento humano, mas são democracias plebiscitárias. Eu não estou discutindo o mérito delas. Eu acho que a gente tem que aprimorar os mecanismos de representação e de controle como, por exemplo, o mecanismo judicial. Tem que ter polícia federal nas eleições, tem que ter lisura, e mostrar para sociedade que não é impune o ato corrupto na política. Agora, transferir para o povo questões complexas, esperando que dê uma resposta sim ou não, eu acho perigosíssimo este negócio. Tem tantas outras circunstâncias que poderiam ser levadas em conta, se sim ou não uma mulher deve abortar, sim ou não, vamos separar os estados. Eu fico com medo. Eu acho que isso não é necessariamente bom, até porque, quem lê um pouco sobre ideologia, manipulação, sabe que a massa às vezes se manifesta de forma curiosa em questões como essas. Não sobre política, é tudo muito pulverizado, o eleitor vota certo sempre, não é isso, mas uma escolha binária é muito diferente de escolher o prefeito, o governador. A representação política pode ter mecanismos aprimorados, mas quando ele vai se manifestar sobre questões complexas de modo simples, binário fico temeroso. Não vejo tanta vantagem. A história do Brasil tem quatro ou cinco plebiscitos e só. O do parlamento presidencialismo, no governo Jango, a volta do presidencialismo, depois, teve se queria ser monarquia ou república, definido pela própria constituição, veio o das armas e, agora, este do Pará. Não sei se a gente tem que ter muito mais que isso.

Aí tem um desdobramento. Eu tenho uma visão que não é tão amadurecida quanto eu gostaria de te dar sobre esta questão, se eles são individuais ou coletivos. Eu tenho uma hipótese em relação a como os magistrados tratam disso. Para dizer se o

direito é individual ou coletivo, tem que olhar pelo ângulo da titulariedade, da subjetividade. Não pelo que está escrito na constituição, da norma objetiva. Caso sejam individuais, tem que encontrar qual é o indivíduo que o individualiza. E, se são coletivos, qual é esta coletividade que coletiviza este sujeito. Todos somos cidadãos e, a partir de 16 anos, voluntariamente, a partir dos dezoito anos, obrigatoriamente. Se você associa a cidadania à capacidade eleitoral ativa, portanto, é um direito coletivo. Mas, somos cidadãos na medida em que apresentamos certos requisitos que a lei impõe. É importante que tire o título, por exemplo, que, embora seja obrigatório, tem gente que menospreza isto e, portanto, no fundo, é mesmo um direito individual, por exemplo. A capacidade eleitoral ativa, eu acho que é individual, que pode sofrer limitações, que tem balizas, não é uma coisa também absoluta. Eu acho que é individual. Mas aí, quando você pensa que, para que eu possa votar é preciso que a justiça eleitoral garanta as condições para que ela ocorra, gastar dinheiro, fazer licitação, pagar servidor público. É preciso produzir um conjunto absurdo de ações administrativas para que todos possam votar. Então, você percebe a dimensão coletiva do negócio. Eu tenho uma expectativa junto com todos os eleitores, individualmente, que o processo, como o todo funciona, de forma honesta, sem violência. Quando se chega neste nível, deixa-se de ser tão individual assim, em nome desde direito ao voto, e se gasta dinheiro, compra coisas, garante que o exercício se desloque para uma dimensão efetivamente coletiva. Por isso que, quando respondi, antes digo que a melhor resposta é que são individuais e coletivos. Na verdade, há dimensões variadas em torno dos direitos políticos que não se reduzem a capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva, é um reducionismo que empobrece. Há um direito a moralidade para o exercício do mandato ou é um valor? Eu posso exigir este controle feito pela justiça eleitoral, pela mediação do ministério público. Então, se é importante achar a titularidade, quem é titular da ação, por exemplo. O cidadão pode provocar a justiça eleitoral? Não pode, tem que fazer isto mediado. Seria um direito coletivo, no entanto, garantir a moralidade, por exemplo. Sem o Ministério Público, seria um jogo de comadres, e os partidos se entenderiam muito bem. Não haveria ação de cá para lá e nem de lá para cá. Olha o caso da fidelidade partidária, que o Supremo fez aquele estardalhaço e, finalmente, existe a fidelidade no Brasil. Ninguém foi cassado por infidelidade. E o Gilberto Kassab criou um partido só para isto, para garantir a infidelidade dos demais, com base na resolução 22.610 do TSE. Outra coisa, quero acentuar que o ministério público, ele representa a coletividade e, sempre que ele atua em juízo, atua em nome de um direito coletivo. Atua-se muito, no direito político, há de suspeitar que existem direitos políticos com esta dimensão coletiva. Eu acredito nisso. Acho que são coletivos e são individuais. Também essa redução, a passivo e ativo, é clássico, mas não favorece uma análise mais aprofundada deste debate todo.

Em relação ao exercício dos direitos políticos ativos, como são percebidos, pelo (a) Sr.(a) os mecanismos de democracia direta exercidos no país como referendos e plebiscitos? Como poderiam ser ampliados?

Os magistrados estão muito, ainda, racionando, com base nesta história de ativo e passivo, e perdem, por vezes, a dimensão da cidadania. O TSE, às vezes, perde a chance, às vezes, tá... de dar ao Brasil uma reflexão, não só processual do que está acontecendo, de um conflito envolvendo um governador, um político, alguma coisa assim, não é só processual. É uma coisa que impacta o país. Às vezes, o tribunal perde a chance de mostrar-se como ele de fato é - o que é que é uma agência de cidadania. Ele tem função judicial, e esta função que gera o debate que estamos fazendo, mas também

é o gestor do processo todo do alistamento à diplomação. Infelizmente, me parece que os magistrados, na sua jurisprudência, nos debates da jurisprudência, não focam a questão dos direitos. Não está muito lá, não vai encontrar muito este debate. Vai ver se fulano deve ser cassado ou não. É uma justiça muito parecida com o direito penal. A justiça eleitoral, embora tenha outra natureza, que seja civil, é uma justiça de repressão, de combate. Não sei se refletem tão claramente quanto isto lá, mas, certamente, não há um discurso de direito dentro da jurisprudência, isso você não vai encontrar. Ela avança porque acha que deve cassar o fulano, porque incidiu no disposto, no artigo e fica uma discussão processual típica da cultura jurídica. Veja, eu faço isto, escrevo estas coisas, mas, falta incluir um debate sobre direitos.

Historicamente, o mecanismo de lei de iniciativa popular tem sido utilizado, em sua maioria, como uma ferramenta popular de regulamentação e democratização eleitoral. Quais são os principais avanços e desafios esperados com a aplicação da Lei da Ficha Limpa?

A Ficha Limpa introduz esta discussão a fórceps porque ela é tão arraigada com as demandas da própria sociedade por lisura, honestidade e o combate à corrupção, que não se pode tirar da cidadania, que mora no direito de resistência, uma coisa ancestral. Obviamente que o debate em torno da ficha limpa, neste momento, que estamos aqui, ainda, pende um voto, porque tem decisão no Supremo inconclusa, mas tem colocado com muita clareza que há dois grupos no Supremo: aqueles que são mais formalistas e aqueles que, agora, resolvem e deixam de lado um pouco este formalismo processualista para cumprir um mandamento constitucional com mais amplitude de interpretação.

Os desenhos institucionais dos tribunais eleitorais e do Supremo Tribunal Federal (STF) contribuem para que as diferenças de interpretação sobre os direitos políticos sejam significativas? O (a) sr.(a) destacaria modelos de organização de tribunais eleitorais em outros países? Em sua opinião, há casos paradigmáticos de interpretações divergentes entre tribunais eleitorais e o Supremo Tribunal Federal?

Neste ampliar, entram as demandas da sociedade. Não sei se são traduzidas na linguagem de direitos que eu digo como hipótese, que é uma ausência isto na jurisprudência, curioso isto. Discute-se muito mais, se alto é razoável ou não, se há direito ou não. Discute-se está ou não enquadrado em uma norma, se é proporcional ou não. A jurisprudência oscila dentro deste universo formal, naquilo que se percebe como mera divergência entre pessoas. Não tem isso não. São concepções que estão se chocando. Quem sabe sejam gerações que estejam ali colidindo, eventualmente, e a geração que esteja deixando, resista, com sua visão um pouco mais conservadora. Parece-me que o Supremo está bem no meio. Aqueles impasses, no passado, com a votação da ficha limpa de 2010. Aquilo chegou a pegar mal até. Porque, até então, em geral, o Supremo acatava as decisões do TSE. Mas aí, isto se deve ao fato de que, no TSE, há três Ministros do Supremo. Isso para mim é uma aberração. Eu não consigo achar bom que haja uma justiça de empréstimo. Que a justiça eleitoral, em um país que já consolidou a democracia, persista tomando emprestado dois ministros do STJ, três do Supremo e pedir à OAB que mande dois. Uma corte em que uma maioria é de apenas 4 votos e são 7 ministros. Quatro votos cassam um mandato de alguém de milhões de votos. Isso explica um pouco esta sintonia entre TSE e Supremo. Mas ela tem que se

dar, não por questões como estas, porque há ministros em outras cortes, mas por questões de princípio. Os tribunais tem que se entender e estabilizar a jurisprudência. Eu acho que está na hora de mudar isso. Não estou dizendo que seja ruim achar sintonia, mas, por questões de princípio. Os tribunais têm que se entender o que é correto e estabilizar esta jurisprudência. Contudo, não é isso que ocorre e, infelizmente, a jurisprudência eleitoral é muito instável, volátil.

Como o (a) Sr. (a) percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos após a Lei 9.504/97 e a Lei 9.840/99, a chamada “Lei do Bispo” ? Quais são as principais características da corrupção eleitoral no Brasil e como ela tem sido combatida? Há mudanças com impactos perceptíveis para o eleitorado brasileiro?

Embora a Lei 9.504 seja a mesma com suas alterações, a jurisprudência já foi e voltou em matérias importantes. Como exemplos, tem um que é bem emblemático e tem a ver com o 41 - A. Falei que uma das mudanças importantes do 41 - A, e do 73, depois da Lei 9.840, foi que eles permitiram a cassação imediata de mandatos. Não se falava em declaração de inelegibilidade e a Lei Complementar 64, que é a lei das inelegibilidades, diz que, para alguém ser declarado inelegível e, portanto, ter os seus direitos políticos, não cassados, mas suspensos, nesta dimensão da cidadania passiva, era preciso que a decisão judicial transitasse em julgado. Aí veio um debate interessante do TSE, na justiça eleitoral. Um prefeito foi cassado pelo 41 - A e, como a cassação se deu nos dois primeiros anos, não tem nem aquele debate que se faz para eleição indireta, faz-se uma nova eleição. A pergunta: ele pode concorrer ao pleito que vai substituir o pleito que ele fraudou? Porque ele não está inelegível, não foi este o artifício da lei, cassa, mas não declara inelegibilidades. Virou um problema da jurisprudência. Ele pode concorrer ao pleito que vai substituir o anterior? Muito bem, o TSE, no começo, disse que ele podia concorrer, podia pedir o registro porque teve uma interpretação mais arraigada. Algum tempo depois, muda a composição do TSE e 4 a 3, para um lado, vira 4 a 3, para outro. Aí, busca-se uma interpretação mais principiológica e não legalista. Ninguém pode se beneficiar da própria torpeza. Saca-se um tópico e, aquilo, vira uma nova maioria e pronto. Só que isto virou umas três ou quatro vezes. A composição do tribunal muda muito. Podia, não podia, podia, não podia. E os legisladores não se manifestaram. Só se mexeu nisso com a lei 12.034 que é recente. Ela resolveu isto. Quem participou dela foi o deputado Flávio Dino, que era da comissão de reforma política e conduziu este processo. Este tipo de coisa, não há dúvida nenhuma, o cara que deu causa a anulação de uma eleição não pode concorrer à próxima. E mais do que isso, a lei da ficha limpa disse que o cara cassado pelo 41 - A fica inelegível. Cercou de dois lados. Mas, este problema acontece no começo da vigência desta lei e, hoje, outras variações da jurisprudência ocorrem também. Isso se reflete também nos TRE's, porque a composição é parecida, é a mesma, não com os mesmo tribunais, porque são instâncias diferentes, mas é também uma composição emprestada. Um juiz de direito e dois advogados, os desembargadores mandam. Assim como os ministros do Supremo mandam no TSE. Os advogados indicados pelo Presidente da República após lista triplíce. O juiz eleitoral também não é um juiz de direito, ele pode até se especializar, mas não precisa ser um especialista. Isso para mim é um equívoco e, isso ajuda a explicar a oscilação da jurisprudência. Ficam dois anos e, quando aprendem, saem. Estava na hora de uma reforma política, que deveria contemplar uma reforma da justiça eleitoral, não para diminuir os seus poderes, pelo contrário, para estabilizar esta coisa e deixar livre deste tipo de pressão, como vai julgar, o cara que nomeou. Eu acho que o modelo brasileiro é bom, no sentido de unificar todo o processo eleitoral, que está em

um órgão, em tese, equidistante da política. É ruim quando deixa estas infiltrações tão visíveis do sistema político como agência de controle, a partir destas nomeações. Embora isto não macule a imagem do tribunal hoje, e nem estou aqui afirmando que o tribunal é venal. Nada disso. Mas eu acho que, como sistema, poderia funcionar melhor, se tivesse uma autonomia que todo o judiciário tem, uma carreira própria de juízes especialistas que vão estabilizar um conhecimento sobre direitos políticos. Até as outras, todas justças têm. Nenhuma nunca teve esta estrutura. Talvez tenha algo parecido na Justiça de Trabalho, mas, quando admitia juízes classistas, como junta de conciliação. Na eleitoral, não, é assim desde sempre.

Em sua opinião, quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral no Brasil?

A gente saiu daquela competitividade falsa do regime militar, aquele bipartidarismo, nos anos 1980, especialmente depois da Lei de Anistia. A abertura política permitiu o início da formação deste quadro partidário que a gente tem hoje. É curioso porque, embora tenha havido um período militar, não houve um rompimento absoluto do regime partidário, como ocorreu na Era Vargas. O regime militar manteve eleições, manteve os partidos e manteve a relação envergonhada de ser ditadura. Mantinha uma aparência de democracia e batia e arrebatava. Mas, ao mesmo tempo, você vê tem uma herança, ou ancestralidade com o regime da república de 1946. Com aqueles três partidos PSD, UDN e PTB. E estes partidos estão aqui, alguns com os mesmos caras. Ainda ontem, estavam aí, até um dia desses. Tem a direita com o perfil udenista, o campo, no centro, e a esquerda trabalhista. Só que, com a abertura da Constituição, e o artigo 17 da Constituição diz que é livre a constituição, fusão e extinção de partidos. A Lei 9.096 diz como se faz isso, e não é tão difícil não. Acabaram de serem criados dois partidos no Brasil, o Partido da Pátria Livre e o PSD. Só que, com estas leis e estas facilidades, houve esta pulverização. Isto não é competitividade política, isto é outra coisa. São trinta partidos no país e você tem no Congresso, representados, talvez 20, 18. Isso mostra uma vitalidade democrática? Não, eu vejo uma pulverização que não é benéfica para o sistema funcionar bem. Tanto que é um sistema que claudica. Eu acho que a justiça eleitoral acirra um lado desta pulverização, desta competição muito pulverizada que obriga os partidos a terem assessoria jurídica. Uma parte da competição é acabar com a raça do outro. E denunciar, e conseguir ganhar a eleição no tapetão, no terceiro turno. Porque esta é uma variável da competição política que quem não percebeu ainda está muito atrasado. Já deveria ter o seu especialista contratado para poder, não apenas fazer a campanha, e eu espero que esteja ali para fazê-la dentro da lei. Não se olha só para dentro da campanha e as assessorias jurídicas olham também para fora. Estão à espreita para fazer prova do deslize alheio porque há tantas possibilidades de enquadramento na legislação de corrupção eleitoral em matéria de eleição que se não ganhar no voto pode ganhar depois na justiça. É um acirramento, não de uma competição, que é sadia, mas de um sistema todo pulverizado. Precisava de uma reforma, a reforma da justiça eleitoral e a reforma dos partidos. O que se fala é de financiamento de partidos e de campanhas, mudança no sistema, se vai ser proporcional agora com lista fechada, ou volta para o majoritário, como era na República Velha. Eu acho que é pouco. Eu, por exemplo, acho que os partidos precisavam ser mais democráticos, precisam ser reconhecíveis pela cidadania, algo respeitáveis. Infelizmente, são mediadores importantes, mas apresentam desvios de conduta, tão desgraçadamente visíveis, que acho que deveriam ir em cima deles porque a legislação concede autonomia absoluta.

A autonomia é completa, não existe mais... havia, antes, a Lei Orgânica dos Partidos. Não é uma lei orgânica, a 9.096 está um pouco aquém daquilo que eu chamei de Estatuto do Eleitor, que é uma lei programática. O estatuto dos partidos é procedimentalista, não é nada. É vago demais e, na verdade, regem-se pelo seu estatuto. É visto como uma instituição de direito privado pela Constituição Federal e, pela lei, então, é um órgão privado que se rege pelo seu estatuto, mas que, não obstante, representa esta instância de mediação com o cidadão. Dizer, também, que é uma ONG, não faz sentido e, tanto não faz, que estamos vendo toda esta pressão em cima dos partidos. Mas isto não vai acontecer. Quando eu digo que sou pé atrás com a democracia plebiscitária... Eu acho que a representação deveria ser valorizada. Eu faço, ao mesmo tempo, uma confissão pessimista em relação à democracia representativa. Eu não sei se é o plebiscito a melhor solução. Quando se fala em democracia ativa, o melhor caminho é o comunitário do conselho das autogestões. Esta é a política que vai se fazendo com a com a ampliação dos raios de ações, e não uma consulta para dez milhões de pessoas, vinte milhões de pessoas.

Aí eu acho bom, candidaturas avulsas. Acho que deveríamos passar por esta experiência, porque vai vir de tudo. Vai vir o milionário também. Mas hoje eles vêm de qualquer jeito. As celebridades são queridíssimas nos partidos pequenos e nanicos. Depois, ele muda para outro partido, e a fidelidade do TSE não costuma pegar este tipo de arranjo entre eles mesmos. Só que, hoje, um cidadão que esse organiza em comunidade, ou tem presença em um movimento social importante, ou ele se filia e se submete a uma estrutura viciada do partido, ou não tem como participar mais diretamente da vida política e representativa. Porque, infelizmente, eu acho que são inimigos unidos, me parece isto. Ninguém se ama, às vezes, nem se suporta. Os laços sociais são mais fortes quando se consolidam nas bases. É um grupo que se junta para conseguir água, moradia, proteção dos animais, a gente tem tantas formas de manifestação da cidadania que passam fora deste circuito de partidos e eleições, mas que cumprem papéis semelhantes. Poderiam mudar, por dentro, eu acho que têm propósitos mais honestos sobre o que se vai fazer com a coletividade, bandeiras, causas, coisas que não estamos mais acostumados a ver. Agora, é só a composição, e esvaziou moralmente de um jeito que, ou os partidos se abrem para garantir espaços mais democráticos, dentro das suas definições ideológicas de face, ou que se abre a possibilidade para que se drible, ou se coloque de modo concorrente, ou alternativo, a este sistema de representação formal.

Qual a sua opinião sobre a questão relativa às quotas para mulheres dentro dos partidos políticos? Quais são os reais entraves para a sua aplicação?

Eu sou, em geral, favorável a toda a política afirmativa. Acho que é a revanche do princípio da igualdade, não o contrário sobre o princípio da liberdade. No bom sentido. Em geral, os críticos das cotas dizem que elas violam a igualdade. É o contrário. É a maneira que se tem de reparar desigualdades que são constitutivas da formação social. É possível uma inclusão que não seja de um mérito individual? Sim, por um mérito social. Mas, como se tem dado, na prática, em matéria eleitoral? Ela passa pelos partidos, que é quem seleciona as pessoas. É uma cota e tem que ser menor que a metade. O que eu quero dizer é que é um sistema masculino, machista e continua sendo. As lideranças são de 40 anos para lá. E, em geral, a juventude é muito mais flexível a questões de gênero do que gente de meia idade ou mais avançada. No geral, não estou falando de estudo, mas, isto é empírico, de convivência. Não dá. É uma estrutura que não é favorável a isto. Não obstante, quando se olha a estrutura de comando, mando regional, você não vê

pessoas, mas famílias. E aí o que se tem não é uma questão de gênero, mas é o patrimonialismo com outra estampa, mas é o mesmo patrimonialismo. Então, como passa pela mediação dos partidos... É uma ideia ótima, mas precisa olhar com cuidado para ver o resultado disso. De qualquer maneira, a representação feminina está aí, não cresceu, da eleição anterior para cá, até diminuiu a bancada. Claro, daqui a pouco, termos uma Presidente no STF, temos a nossa Presidenta da República. Se os partidos mais democráticos pelo menos levam a sério a política, elas têm chance de quebrar certas barreiras e dar um pouco mais de equiparação para as mulheres. Não basta colocar na lei. Se quiser cumprir, cumpre, e nenhum deles cumpre. Pode ver os livros de estatísticas do TSE. Eu até vi o Marley, ex-secretário judiciário apresentando estes dados e mostrando que os partidos não cumprem nem formalmente. É o machismo das direções.

É a estrutura do partido que é masculinizada. Infelizmente, a nossa esquerda conseguiu levar estas bandeiras para frente de igualdade, mas tem dirigentes que a encaram da boca para fora. O universo político é masculino e machista. Isto você deve ter constatado já. Quando e como passa o direito pela mediação dos partidos, vai ter que mudar a estrutura dos partidos políticos.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação dos tribunais?

Em nenhum momento, eu condeno o nosso modelo de jurisdição. Nós temos uma jurisdição da política fundamentada em direitos fundamentais que estão na Constituição, antes de 1988. A Constituição Militar tinha regras de inelegibilidades. A Constituição de 1946, também. A de 1891, também, havia algum dispositivo. Então, não é uma coisa que caiu do céu, mas foi de 1988 para cá que tudo mudou. E nós não passamos incólumes pelas crises do Collor, do Itamar, da privatização generalizada, a crise do mensalão. Atravessamos isto, sem golpe militar, sem quebra da institucionalidade, porque as coisas se consolidaram. A gente não é república de bananas mesmo, isto é um passado muito remoto. Pode ser otimismo exagerado, porque já tivemos na história tantas crises que se transformam em golpes, mas houve crises com potencial explosivo para romper com tudo e o sistema esta aí. Não interrompeu. Hoje, a sociedade tem outra visão. Ontem, foi cassado o governador José Anchieta, de Roraima. E pelo TRE dele. A coisa ainda vai subir, mas já é uma sanção negativa do universo regional. Não tem outro país como o nosso em matéria de combate à corrupção eleitoral pela via judicial. Não existe. Pode pegar a Costa Rica, que tem uma história longa de tribunais eleitorais. Não imagino que eles tenham esta quantidade de exemplos. Não somente de interferência na política, mas de dar eficácia aos mandamentos da lei eleitoral como o 41 - A, o artigo 73 e, agora, com a ficha limpa. As instituições funcionam independentemente das marchas e funcionam.

Judiciário e legislativo

Estão competindo para ver quem dá a última palavra, não em rota de colisão. Em matéria de regulamentação sobre o funcionamento da democracia, digo. Isto porque não é o judiciário que faz a lei não, mas ele é que diz como a lei vai ser aplicada, como operacionalizar as coisas. Muitas vezes, o legislador não mede a consequência porque não tem condição de fazer isto antes de uma apreciação judicial. A lei da ficha limpa foi

aprovada por quase 100% do Congresso, praticamente, e muito rapidamente. Uma enorme pressão social, em véspera de eleição. Mas esta lei foi contestada no Supremo pelo mesmo sistema político, pelos caras que votaram e aprovaram a lei. Então é uma competição, às vezes, surda, às vezes, não. É uma competição que deixa sequelas porque o sistema político nomeia, sabatina, tem os seus mecanismos. A própria lei 12.034 foi um cala boca na justiça eleitoral, em matéria de prestação de contas. Depois dela, os juízes tiveram que refazer os seus procedimentos. A verticalização foi um absurdo. Foi um experimentalismo, assim como, me parece, a fidelidade partidária. Às vezes, não funciona, essa é outra questão crítica. Não é para fazer experiência não, eles não estão preparados para algumas coisas.

Historicamente, o mecanismo de lei de iniciativa popular tem sido utilizado, em sua maioria, como uma ferramenta popular de regulamentação e democratização eleitoral. Quais são os principais avanços e desafios esperados com a aplicação da Lei da Ficha Limpa (Lei 135/10) ?

Eu acho que a jurisprudência ajuda a consolidar a doutrina. No caso da ficha limpa, vai consolidar uma doutrina sobre o artigo 16, eficácia na lei, no tempo, fatos ocorridos no passado, como a história da renúncia de governador. Isso ela, certamente, vai produzir. E, também, rios de livros colados nas decisões eleitorais. Mas eu acho que ainda não existe uma ciência do direito eleitoral e nem sei se é o caso. Quem se aproxima disso e tenta fazer é o Adriano Soares da Costa, de Alagoas, embora discorde dele em muitas coisas, tenta fazer isto por uma matriz positivista. Pontes de Miranda apresentava um tratado de direito eleitoral, mas aí se mexia na lei e, tem que escrever outro livro, por mais que tenha buscado o conceito, e não o dispositivo normativo com o qual o conceito se relaciona. Mas é inevitável. Para entender uma norma que não existe mais, que já mudou mesmo, completamente. Ainda é muito volátil, o campo. Entender como funciona, como funcionou e, infelizmente, os tribunais, às vezes, não colaboram para facilitar esta compreensão. Os julgamentos são terrivelmente difíceis de serem acompanhados para quem não tem iniciação naquilo tudo. Mesmo juristas, que não são da área, não entendem. Demoram um pouco para apreender aquilo e tomar decisões com mais segurança. Juízes. Porque é um campo volátil, que muda muito... Embora não seja tão extenso, do ponto de vista das leis, mas a jurisprudência não é tão didática, pelo contrário, é mais labiríntica.

Entrevista – Brasil

Brasília, dezembro de 2011.

Marco Aurélio Neto

Bacharel em Filosofia e Bacharel em Direito. Diretor Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral (2008-2010)

Após a Constituição de 1988 e com a Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, são amplamente regulamentados os direitos políticos no Brasil. Em sua opinião, quais foram as principais mudanças legais e jurisprudenciais executadas que culminaram com uma visão mais ampliada de direitos políticos no país? A Lei 9.504/97 pode ser considerada um marco para a democratização brasileira?

O grande avanço é a própria publicação da lei, antes havia uma grande incerteza jurídica. A lei é um marco para redemocratização, pois regulamenta todo o processo eleitoral e solidifica um procedimento. Avanço da jurisprudência: Propaganda eleitoral, o que limitou um pouco o custo da eleição. A 9.504 avançou muito no regramento da propaganda eleitoral.

Como o (a) Sr. (a) percebe as questões relacionadas aos embates jurídicos após a Lei 9.840/99, a chamada “Lei do Bispo” ? Quais são as principais características da corrupção eleitoral no Brasil e como ela tem sido combatida? Há mudanças com impactos perceptíveis para o eleitorado brasileiro?

A corrupção eleitoral é um fenômeno cultural, principal característica, a meu ver. Há um avanço que é a criminalização da corrupção eleitoral, com a lei, os tribunais eleitorais hoje fecham o cerco. Práticas comuns: distribuição de dentaduras e de transporte de ambulâncias para centros comerciais. O caminho é longo, principalmente, do ponto de vista cultural. Daí, vem a educação política que deve desmistificar a questão eleitoral, como sendo algo positivo, e próximo ao nosso dia-a-dia. A lei é um mecanismo para coibir a corrupção. Nós tentamos solucionar os problemas que são culturais por meio de uma legislação mais dura. O problema é que tentamos solucionar problemas que são culturais a partir de um regramento. A lei está em um contexto fático. O mais importante não é uma legislação, ela é só mais uma das ferramentas, mas uma mudança cultural. Só que, se não tivermos um ferramental cultural, a lei vai ficar sempre atrasada, perdida. Mas, também, é um mecanismo legal para os magistrados atuarem no combate a este mal. Art 41 - A (9.504/97) e Art. 299, do Código eleitoral, e muitos candidatos perderam seus mandatos com base nesta legislação.

Em relação ao exercício dos direitos políticos ativos, como são percebidos, pelo (a) Sr.(a) os mecanismos de democracia direta exercidos no país como referendos e plebiscitos? Como poderiam ser ampliados?

Este é o caminho que nós temos que trilhar, para uma participação da população na democracia, no sistema eleitoral. Eu acho muito salutar nós termos estes mecanismos.

Infelizmente, não estão sendo bem utilizados. As grandes questões nacionais não passam por uma participação popular. Teríamos que incrementar este ferramental, no sentido de engajarmos a população nestas consultas, e também nossos dirigentes políticos, deputados e senadores, para referendarem estas consultas. Destaque para dois exemplos: Referendo das armas, recente; questão, na Europa, em que o Primeiro Ministro Grego quis implementar um plebiscito no país, mas não conseguiu. Este é um anseio, não somente brasileiro, não só do nosso país, mas mundial. Quando se fala em democracia, em participação popular, estes mecanismos devem ser pensados. A ampliação de sua utilização passa por dois caminhos: uma maior cobrança da participação popular para que os mecanismos de consulta popular sejam de fato utilizados e, outro caminho, para que a classe dirigente se fazer valer deles para discutir as grandes questões nacionais.

Referendo das armas: a população disse o que realmente quer. Quando passa a adesão para a população, que é impactada pelo assunto, há uma legitimidade muito maior, além de fazer com que todos discutam o assunto. Intuitivamente, pensamos em uma coisa, mas não conseguimos vislumbrar todos os desdobramentos desta discussão, por isso, também, ela é importante, porque conseguimos agregar vários argumentos que nos farão decidir. Pode não ser o melhor resultado do nosso ponto de vista, mas o que a população decidiu naquele período, naquela circunstância, achou mais importante. Quanto mais participação, maior o engajamento, maior o esclarecimento e maior vontade de participar.

No Brasil, a legislação eleitoral e a jurisprudência têm entendido direitos políticos como direitos individuais ou coletivos? Há divergências importantes em relação ao voto e interpretação de magistrados e ministros?

Os direitos políticos são direitos coletivos, mas, em casos concretos, acabam sendo individuais. Ou seja, quando há um determinado candidato que postula um cargo eletivo e o direito dele é cerceado, é um direito individual a participar daquele pleito eleitoral. Mas, a meu ver, está em um direito coletivo da população de ter o melhor candidato a disputar aquele pleito. Os magistrados interpretam diferente esta questão. É uma coisa que nós ainda temos que amadurecer. Por que, qual prevalece? A lei da ficha limpa é um exemplo claro, ela abriu esta divergência. Então, um direito individual do candidato a participar do pleito prevalece sobre um direito coletivo de não ter um candidato ficha suja? Os magistrados e tribunais ainda estão engatinhando, a meu ver. Uma discussão em que ainda vamos ter cenas dos próximos capítulos. Hoje há uma confusão, aí, depende do caso. Em alguns casos, os direitos são tidos como individuais, em outros, coletivos. Eu, particularmente, sempre entendo por direitos coletivos, pela própria questão do que chamamos por democracia. Se democracia é a representação política da população, assim, teria que ser entendido com direito coletivo. Esta é uma grande questão que, por incrível que pareça, a meu ver, está sendo discutida de forma transversa. Ou seja, pontualmente, o candidato ficha suja pode ser eleito, pode ser representante? Questão pontual que discute a uma discussão estrutural. Muito interessante isto, no direito. Quando se emanam os princípios, as regras gerais vão emanando, teoricamente, para baixo, então, é uma pirâmide. E, agora, é o contrário, que uma pontinha está emanando uma discussão tão importante quanto essa.

Em sua opinião, há casos paradigmáticos de interpretações divergentes entre tribunais eleitorais e o STF?

Centenas de milhares de magistrados eleitorais, 27 TRE's, TSE e STF (interpretando questões constitucionais com viés eleitoral). A própria organização gera mudanças diferentes. Agora, pode ser um problema pelo tempo curto do processo eleitoral. Em 2012, teremos eleições municipais. Qualquer processo começa com o juiz eleitoral. Tendo recurso, é encaminhado para o TRE, em alguns casos, para o TSE, e, a depender da situação, para o STF. Nós passamos por quatro instâncias jurisdicionais que podem dar quatro interpretações diferentes, em um curto espaço de tempo. A população só percebe uma eleição, mas, na verdade, para quem conhece o processo eleitoral, sabe que temos duas eleições no país - o processo eletrônico de votação, em si, quando o eleitor escolhe o seu candidato, e o processo institucional, que define se aquele candidato pode ser candidato. No primeiro domingo de outubro, o eleitor vota em um candidato que ele ainda não sabe se será de fato candidato. Na teoria, tudo deveria caminhar junto, mas, infelizmente, por esta estrutura constitucional, é quase impossível, na prática. Há um ganho por serem vários magistrados e tribunais pensando e interpretando o processo eleitoral, mas uma perda por uma discrepância entre o processo eleitoral de votação e os processos jurisdicionais. Há muitas divergências, por exemplo, voltando ao assunto da ficha limpa. Alguns tribunais entendiam que não tinha aplicabilidade, naquela instância, e outros tribunais entendiam que tinha aplicabilidade para aquela instância. A lei 9.504 alterou uma palavrinha na questão do percentual do sexo. Antes era “deverá aplicar 30%”, e a modificou para “poderá aplicar 30%”. Alguns tribunais estavam entendendo ser obrigatório este percentual e outros não. A divergência é comum e acontece cotidianamente.

Os desenhos institucionais dos tribunais eleitorais e do STF contribuem para que as diferenças de interpretação sobre os direitos políticos sejam significativas?

A escolha é muito interessante que permite uma renovação jurisprudencial muito grande. Eles ficam no máximo quatro anos, cada Tribunal Eleitoral. Há necessariamente uma renovação de ministros e magistrados e isto gera uma renovação de jurisprudência. Morre uma jurisprudência e nasce outra. Há uma renovação daquilo que se entendia. A forma como é feita a escolha dos ministros e magistrados é muito importante por isso, porque não deixa o tribunal com uma jurisprudência consolidada. Por isso, nós temos avanços jurisprudenciais muito grandes por conta deste revezamento. E isto é muito interessante, por um lado, gera um problema administrativo e não jurisdicional. Sempre uma gestão diferente e uma jurisprudência diferente. Também destaco a participação de advogados e de juízes. É muito importante a diferença de visões de mundo e institucionais, muito diferentes, também as divergências ideológicas são muito importantes.

Historicamente, o mecanismo de lei de iniciativa popular tem sido utilizado, em sua maioria, como uma ferramenta popular de regulamentação e democratização eleitoral. Quais são os principais avanços e desafios esperados com a aplicação da Lei da Ficha Limpa?

O grande avanço é o fomento da participação popular. A população entender que precisa ter um papel mais ativo nos rumos do país. Se quiser um país melhor, pode e deve participar. A meu ver, o grande avanço foi a institucionalização da participação popular. Devemos institucionalizar a participação popular. O cidadão que declarou apoio preenchendo uma ficha, viu que aquilo tem um fruto e um fruto positivo para a sociedade. Do ponto de vista dos candidatos e do processo eleitoral, também, foi

positivo porque é uma moralização da política. É importante termos, cada vez mais, um processo eleitoral com pessoas que, de fato, queiram participar para melhorar o país e tenham uma conduta ilibada. Não pode ter candidatos que confundam o público e o privado, para qualquer cargo público, estas são as exigências (não ter condenação, conduta proba). Ou seja, exigimos de qualquer servidor e, devemos, mais ainda, exigir para os candidatos que pleiteiam cargos eletivos. O avanço institucional é muito grande por que faz com que partidos tenham, no processo eleitoral, pessoas mais idôneas.

Poder Judiciário e Poder Legislativo

A Lei da Ficha Limpa é um exemplo claro de um amadurecimento institucional. Quando se fala e pensa a questão dos três poderes, foi para que um poder deva ser freio e contrapeso de outro poder. Quando se tem uma discussão desta, a gente vê que isso é de fato uma realidade. O Congresso aprova uma lei e o Judiciário levanta a sua validade, se vê que esta organização institucional está amadurecida. Um amadurecimento em que o Judiciário cumpre o seu papel e tem que obedecer a um determinado rito e, por outro lado, o legislativo entende esta decisão. No mérito, se isto é positivo ou não, é mais interessante que fale um ministro do STF, que fale. Fala do Ministro: muitas vezes a população tem que salvar a população dela mesma. E como garantia constitucional tem que tomar decisões impopulares. Mas, por outro lado, também deve defender um país melhor. Então também o magistrado deve trabalhar para um país melhor. Não pode ser uma ilha isolada da população. Esta questão deve ser levada em conta. Mas o embate entre um poder e outro mostra o amadurecimento das instituições.

Sistema contramajoritário

A meu ver, quando se fala em judicialização, é porque o poder não tem vácuo, espaço, o contexto histórico leva isto a acontecer. Não há embate, é só uma questão de ocupação de espaço legal. Então, quando se define a constitucionalidade de uma lei, quando o legislador faz uma lei, um ano antes, contrariando frontalmente a Constituição, ele sabia que poderia haver este tipo de regulação do Judiciário. É isto que faz uma democracia, os poderes funcionando, cada um, de um lado, cumprindo as suas funções.

Em sua opinião, há casos paradigmáticos de interpretações divergentes entre tribunais eleitorais e o Supremo Tribunal Federal?

Questão ficha limpa, percentual dos sexos. Caso interessante, foto do eleitor ou documento com foto. Salvo engano, a 9.504 regulamentou a necessidade de um documento com foto. O TSE, assim, entendeu, o STF compreendeu de forma diversa. Porque o nosso título não tem foto. A legislação era para coibir a fraude. A lei foi feita quase em cima da eleição e parte dos eleitores não possuía um documento com foto, por incrível que pareça. Até a própria instrução do TSE caminhava para isso. Já próximo da eleição o STF entendeu diferente.

Quais são os avanços e limites para a democratização interna dos partidos políticos e a ampliação da competitividade eleitoral no Brasil?

Os partidos são os pilares da democracia e muitos deles não têm um exercício institucional democrático. A meu ver, uma maior participação popular, vai produzir um

partido mais democrático. Ele tem que ser a cisão só da parte que ele representando. Esta parte deve ter meios para participar de fato. Mas isto não acontece, na prática. É uma questão, também, cultural. Não é a mesma questão como ter um time de futebol, escolhido já na maternidade, praticamente. Não preocupamos, na vida adulta, em termos uma filiação partidária. Estão distanciados, os partidos políticos e a população. E até a população que aquele partido representa também. Leva a um autoritarismo muito grande porque os partido ficam na mão daqueles dirigentes, e pronto. E há um grande autoritarismo dos partidos, perto do pleito, esta discussão vem à tona. Os partidos políticos vão escolher os candidatos e, se há uma divergência, fala-se em prévias, mas não é levado adiante. Questão interna corpus. Citou o caso dos EUA e das prévias americanas. Aqui não temos isto. Aqui fica interno ao partido e ele escolhe pelos dirigentes. O PT tem a ferramentas, mas não estão mais utilizando. Mesmo o PT não tem mais interesse em realização de prévias.

As questões relacionadas às campanhas eleitorais são fundamentais para o exercício da democracia. Quais são as principais contendas e punições a casos considerados paradigmáticos de violação das leis eleitorais e ao exercício do direito político à informação eleitoral? As multas, advertências e inabilitação de candidaturas têm sido de fato objeto de deliberação dos tribunais?

Sem dúvida. Os TRE's e juízes estão muito rígidos, no que tange às violações das legislações eleitorais. Tivemos, na eleição de 2006-2010, alguns governadores cassados por compra de votos e, agora, em 2010, temos oito, ou nove, casos tramitando no TSE. Casos de governadores (não só de compra de votos, mas, também, de violação de legislação eleitoral) e inúmeros prefeitos com processos na justiça eleitoral. Os juízes estão muito preocupados com o não cumprimento da legislação e estão atuando rigidamente. Infelizmente, o tempo é muito curto, a punição, em geral, é a multa e, em alguns casos, a cassação do mandato e do diploma. Tem que ser ações julgadas com uma agilidade maior. Ex.: ações contra prefeitos e vereadores têm toda a instabilidade para passar. Dificilmente, há punição e a sensação da população, às vezes, é de impunidade porque ela não entende como poderia exercer o mandato, por dois ou três anos, um político que, inicialmente, não poderia exercê-lo por um minuto. E, agora, são mais ações eleitorais, o numero só aumenta. Teremos que ter soluções para o tempo processual. E estas questões passam, para o inconsciente coletivo, a noção de impunidade. O país avançou muito, depois do poder dado ao Ministério Público, que é o ponta pé inicial de 90% das ações. É um órgão isento baseado em questões técnicas. E o Ministério Público tem um papel fundamental, tanto institucional, como, também, no sentido de coibir as supostas violações da justiça eleitoral. A meu ver, o Ministério Público é o grande guardião da lisura eleitoral e do processo democrático, por ser e impor-se como agente de fiscalização.

Qual a sua opinião sobre a questão relativa às quotas para mulheres dentro dos partidos políticos? Quais são os reais entraves para a sua aplicação?

O papel da mulher na política, ainda, está engatinhando. A participação feminina gira em torno de 12% a 13%, sendo que a legislação prevê 30%. De eleição para eleição, a participação feminina avança de 1% a 2%. Assim, teríamos que dar um salto muito grande para alcançar o mínimo que a legislação prevê. Aí, vem a grande questão, a cultura educacional. Se a mulher não tiver uma participação efetiva no processo, não adianta termos uma legislação rígida. O que define a Constituição Federal são as forças

reais de poder, se as mulheres não se engajarem, no processo, não adianta que não haverá grandes transformações. Esse grande dilema ocorreu na eleição passada. Houve uma modificação na lei 9.096 para destinar um percentual maior de dinheiro para fomentar a participação feminina em cursos e treinamentos. Na minha visão, temos que prover meios que fazem com que a participação da mulher aumente, ou seja, cursos, seminários, mecanismos de educação política, que farão com que a mulher exerça o papel que já exerce em outras áreas. E a Dilma é um exemplo claro, e um incentivador deste processo. Acho mesmo que as mulheres devem tomar as rédeas do processo eleitoral e político para ver se teremos um país mais feminino, como uma mãe que quer que seus filhos tenham mais força.