

4

Cotejo quanto à participação política nos dois países

Após analisar, nos capítulos anteriores, as questões sociopolíticas que diferenciam os dois Estados, as regras eleitorais e partidárias, bem como as normas atinentes ao direito de sufrágio, far-se-á, nesse capítulo um cotejo quanto à participação política nos dois Estados. Servirão como balizas para esta comparação os dados relativos à amplitude dessa participação(item 4.1), os meios para tal (item 4.2) , e a efetividade das normas que regulam o modo pelo qual ela se dá (item 4.3).

4.1

Amplitude da Participação

Para responder à pergunta sobre *quem* participa politicamente, nos dedicamos a analisar as prescrições relativas ao direito de sufrágio. Quanto a elas, podemos constatar que as regras eleitorais libanesas e brasileiras são razoavelmente similares no que tange às previsões legais.

Sabe-se, entretanto, que as previsões legais se distanciam em alguns aspectos da realidade. É preciso, então, fazer algumas ressalvas, já que, embora abstratamente não haja restrições consideráveis à participação de nenhum grupo, na prática, nem todos os grupos participam igualmente.

Para ilustrar essa diferença na participação, observações quanto à situação da participação das mulheres e deficientes físicos será feita para ambos os países. Especificamente sobre o Líbano, será brevemente abordada a questão dos palestinos. Sobre o Brasil, far-se-ão algumas poucas considerações sobre os índios, negros, presos provisórios e analfabetos, grupos identificados numa série de artigos denominada “série inclusão” promovida pelo Tribunal Superior Eleitoral²⁷⁹.

²⁷⁹ Texto disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>, acesso em 15.05.2013.

4.1.1

Participação da mulher

Quanto à participação da mulher, a lei eleitoral libanesa não faz discriminações contra as mulheres, mas Sabbagh, autor de um Relatório da ONU de 2004 sobre o assunto, alerta que pode haver discriminação em outras leis (como de família e trabalhistas), que dificultem a participação política da mulher²⁸⁰.

Especificamente quanto à questão eleitoral e partidária, apesar de as mulheres libanesas terem adquirido o direito de voto em 1952, isto é, vinte anos antes das mulheres suíças, atualmente, a participação política da mulher libanesa, especificamente no aspecto eleitoral e partidário, ainda é de menor importância²⁸¹.

Nas eleições legislativas de 2009, por exemplo, quatro mulheres somente foram eleitas para o Parlamento. Acrescente-se a isso o fato de que a típica deputada mulher é uma parente próxima de um proeminente líder político²⁸². Diz-se até mesmo que as parlamentares libanesas ficaram marcadas como as mulheres "vestidas de preto", pois as duas primeiras mulheres a entrar no Parlamento, em 1963, e mais tarde, em 1992, na verdade, "herdaram" os seus lugares, a primeira de seu pai, e a segunda, de seu marido assassinado, assim, quando elas entraram no parlamento, estavam vestindo preto em sinal de luto²⁸³. Isso demonstra que a obtenção de cargos por mulheres ainda depende muito de uma figura masculina.

Muito embora seja permitido às mulheres se filiar a partidos políticos, sua participação permanece baixa. As mulheres mais ativas nas questões partidárias tendem a trabalhar em comitês destinados a fornecer serviços sociais e não compoem o centro decisório do partido²⁸⁴. De acordo com alguns depoimentos pessoais colhidos pelo autor do mencionado Relatório da ONU de 2004, as

²⁸⁰ Texto disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP1-Sabbagh.PDF>, acesso em 20.05.2013.

²⁸¹ Texto disponível em: <http://www.hrw.org/news/2009/07/02/womans-place-lebanon> Nadya Khalife, Middle East and North Africa Researcher for the Women's Rights Division, acesso em 15.05.2013.

²⁸² Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010 - Lebanon*, 3 March 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4b99012177.html> [accessed 22 April 2013]

²⁸³ Texto disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP1-Sabbagh.PDF>, acesso em 20.05.2013.

²⁸⁴ Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010 - Lebanon*, 3 March 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4b99012177.html> [accessed 22 April 2013]

mulheres questionam a democracia interna dos partidos e acreditam haver uma divisão do trabalho baseada em gênero, dentro das atividades partidárias²⁸⁵.

Isso porque, como bem aponta Marguerite Helou, em seu texto sobre mulheres e partidos políticos, os partidos políticos refletem características sociais presentes no Líbano. Como exemplo, a maioria dos partidos tem uma figura patriarcal central, que é o líder do partido. O fato de ter uma "figura paterna", bem como a lealdade típica de uma entidade familiar que existe no seio dos partidos, são partes do sistema social patriarcal do Líbano. Dessa maneira, o sistema privilegia os homens, especialmente os mais velhos, discrimina as mulheres e os jovens²⁸⁶.

Como os homens dominam a liderança dos partidos e negligenciam a opinião das mulheres, a ala feminina dos partidos acaba se tornando, na prática, uma organização não governamental, com pouca interferência nas questões partidárias propriamente ditas²⁸⁷.

A lei eleitoral, aprovada em setembro de 2008, introduziu importantes reformas, mas algumas propostas foram rejeitadas, como o estabelecimento de uma quota de 30% para a representação das mulheres na Assembleia Nacional²⁸⁸.

Já com relação ao comportamento das mulheres como votantes, o autor afirma que é difícil encontrar informação confiável e estatísticas corretas sobre o tema, informação essa reforçada por trechos feitos nos relatórios e textos analisados ao longo do presente capítulo²⁸⁹.

No Brasil, segundo Celi Regina Jardim Pinto, que examinou a participação política da mulher, não há uma ocupação pelas mulheres na vida político-partidária na mesma proporção da ocorrida no mercado de trabalho. A autora analisa a fraca participação da mulher nas esferas estritas da política, tanto no campo eleitoral quanto como ministras e secretárias de Estado. Em sua visão, a

²⁸⁵ Texto disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP1-Sabbagh.PDF>, acesso em 15.05.2013.

²⁸⁶ HELOU, Marguerite. *Lebanese Women and Political Parties: History, Issues and Options for Reform*. In: *Emerging voices: Young women in Lebanese politics*. September, 2011.

²⁸⁷ KHALIFE, Nadva. Relatório da Middle East and North Africa Researcher for the Women's Rights Division, disponível em: <http://www.hrw.org/news/2009/07/02/womans-place-lebanon>, acesso em 15.05.2013.

²⁸⁸ Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010 - Lebanon*, 3 March 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4b99012177.html> [accessed 22 April 2013]

²⁸⁹ <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP1-Sabbagh.PDF>. Paul Kingston ressaltou o mesmo em *Women and Political Parties in Lebanon: Reflections on the Historical Experience*.

participação da mulher se dá muito mais por formas alternativas de participação, ainda que isso tenha feito com que a demanda das mulheres tenha tido de ser incorporada no discurso daqueles que pretendem ser representantes, o que gerou alargamento da democracia nos espaços de representação²⁹⁰.

O referido texto é de 2001, antes, portanto, da eleição da primeira presidente mulher do Brasil, Dilma Roussef, em 2010. Entretanto, a participação feminina brasileira nas esferas do poder ainda é baixa.

Em relação à categoria política, a mulher aumentou efetivamente sua representatividade em números no Parlamento: em 1933, ele contava com uma deputada; em 1987, registrou-se um número de 26 constituintes; a atual legislatura, 53ª Legislatura - 2ª Sessão Legislativa Ordinária 2009-2010, registra 44 mulheres eleitas na Câmara dos Deputados. Apesar da participação feminina no parlamento brasileiro vir se mostrando crescente desde a década de 1930, período inicial analisado pelo presente estudo, conclui-se que o número de deputadas federais no parlamento brasileiro é ainda insuficiente. Trata-se de um quantitativo que não legitima o eleitorado feminino em relação à sua representatividade e que está muito aquém do que a sociedade necessita para atender às demandas das mulheres²⁹¹.

Em percentuais, as mulheres representam 51,7% dos eleitores brasileiros, a participação das mulheres na Câmara dos Deputados é de 9%, e, no Senado, de 10%. São Paulo, a maior cidade do País, possui os mesmos 9% de vereadoras na Câmara Municipal. No Poder Executivo, a situação não é diferente: das 26 capitais, somente duas têm mulheres como prefeitas²⁹².

Segundo a autora, alguns dos obstáculos são: a falta de recursos (capital político) dos grupos dominados ou mais frágeis para disputar com reais oportunidades os cargos eletivos e o fato de, em um país com dimensões como o Brasil, a entrada na política, com exceção da política municipal, acarretar um afastamento por longos períodos do núcleo familiar²⁹³.

A autora acredita que a lei estabelecendo cotas para as mulheres nas listas partidárias (Lei eleitoral 9.100, de 1995, fixou 20% dos postos deveriam ser

²⁹⁰ PINTO, Celi Regina Jardim. Revista USP. São Paulo, n. 49, pp. 98 – 112, março /maio 2001. Paradoxos.

²⁹¹ MENDES, Marilene Sow 94 E-legis, Brasília, n. 5, p. 79-94, 2º semestre 2010, ISSN 2175.0688).

²⁹² <http://www.brasil.gov.br/secoes/mulher/atuacao-feminina/mulheres-na-politica>

²⁹³ Id. ibid.

ocupados por mulheres) e o TSE promoveu uma reforma na lei tornando obrigatória em 30% a proporção mínima de participação das mulheres não teria provocado modificação na condição de disputa real por cargos eletivos²⁹⁴.

Em 2010, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) promoveu uma reforma na lei, tornando obrigatória em 30% a proporção mínima de participação das mulheres, mas os partidos políticos alegam dificuldades em atrair as mulheres para seus quadros. Nas últimas eleições legislativas, a média de candidatas à Câmara dos Deputados foi de 19%; para as assembleias legislativas, 21%²⁹⁵.

A questão não seria a carência de mulheres aptas a concorrer, mas o modo de organização dos partidos, que são controlados por homens, com pouco espaço para as mulheres estruturarem sua campanha. A composição dos partidos, da mesma forma que ocorre no caso libanês, refletiria o patriarcalismo da sociedade.

Como forma de equilibrar a questão de gênero, foi criada, em 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a fim de congregar esforços para ampliar a participação feminina nos cargos públicos. No Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, instrumento multipartidário, o objetivo é fortalecer a inserção da mulher no poder, por meio de cursos, seminários e campanhas institucionais²⁹⁶.

4.1.2

Participação das pessoas com deficiência

Ainda com relação a ambos os países, as pessoas com deficiência encontram dificuldades para exercer seu direito de voto. No Líbano, estima-se que constituam entre 1% e 10% da população, percentual esse que pode estar abaixo da realidade pela longa história de marginalização e posterior invisibilidade das pessoas com deficiência. Alguns dos obstáculos existentes para que exerçam seu direito de voto são: falta de acessibilidade física nas seções eleitorais, a falta de consciência dos direitos de voto para pessoas com deficiência (em razão de seu isolamento); a interferência de partidos políticos e a pressão de membros da família. Apesar de haver uma lei libanesa de proteção dos direitos das pessoas

²⁹⁴Id.ibid.

²⁹⁵ Texto disponível em <http://www.brasil.gov.br/secoes/mulher/atuacao-feminina/mulheres-na-politica>, acesso em 15.05.2013.

²⁹⁶ Ibid.

com deficiência, esta não foi implementada de modo que se possa considerar que reforça e possibilita a inclusão²⁹⁷.

No Brasil, as pessoas com deficiência estão entre dez e quinze por cento da população brasileira. A Justiça Eleitoral vem, ao longo do tempo, buscando efetivar o direito de voto desses grupos, providenciando-lhes meios de se expressar, quer com equipamento adaptado, quer ainda com acessibilidade ao local de votação. A proteção do Estado deve ser feita por medidas diversas, já que cada deficiência exige um comportamento distinto. Em artigo sobre o assunto, os autores Fábria Lima e Luiz Alberto David concluem que apesar dos muitos avanços alcançados, a inclusão eleitoral das pessoas com deficiência auditiva, por exemplo, precisa melhorar, para contemplar a plenitude da comunidade surda. Fato é, entretanto, que a Justiça Eleitoral brasileira vem concedendo mais atenção às pessoas com necessidades especiais do que se vem fazendo no Líbano²⁹⁸.

4.1.3

Participação dos palestinos

Quanto à situação dos palestinos no Líbano, de acordo com a informação da UNRWA (Agência das Nações Unidas que presta assistência, proteção e defesa para cerca de cinco milhões de refugiados palestinos registrados na Jordânia, Líbano, Síria e territórios palestinos ocupados), há em torno de 455.000 refugiados palestinos registrados no Líbano, o que seria em torno de 10% da população libanesa.

Os refugiados palestinos no Líbano, apesar de representarem parcela considerável da população, não gozam de uma série de direitos básicos, por exemplo, eles não têm o direito de trabalhar em mais de vinte profissões. Mas para os fins deste estudo, o aspecto mais relevante é que refugiados palestinos não são formalmente cidadãos de outro Estado, de forma que não são aptos a

²⁹⁷ Disability Studies Quarterly, Spring 2008, Volume 28, No.2<www.dsqsds.org>Copyright 2008 by the Society for Disability Studies. Título: **Sit (or stand) and be counted! Campaigning for the voting rights of people with disabilities in Lebanon, Samantha Wehbi, Yahya El-Lahib**

²⁹⁸ DAMIAL, Fábria Lima de Brito; ARAUJO, Luiz Alberto David. *O Direito ao Voto das Pessoas com Deficiência*. Disponível em: www.univali.br/periodicosds.

reivindicar os mesmos direitos que os outros estrangeiros que vivem e trabalham no Líbano. Assim, não têm direito de participar politicamente²⁹⁹.

Toda a questão da marginalização dos palestinos no Líbano nos faz questionar como serão tratados haitianos e outros imigrantes, que estão vindo para o Brasil, no aspecto político.

4.1.4

Participação dos presos provisórios

Quanto à participação, específica ao contexto brasileiro dos índios, negros e presos provisórios, ela é tratada numa série de artigos da Justiça Eleitoral denominada “série inclusão”, demonstrando os avanços obtidos em relação à exclusão que esses grupos vêm sofrendo³⁰⁰.

No tocante aos presos provisórios, por exemplo, é notório que estes possuem direito de sufrágio como os demais cidadãos. Isso porque a Constituição Federal brasileira, no artigo 15, somente prevê a suspensão dos direitos políticos aos condenados por sentença criminal transitada em julgado. No entanto, só recentemente houve iniciativas no sentido de se possibilitar o voto por esses presos, como a Resolução nº 23.219 que, apenas no dia 2 de março de 2010, foi aprovada pelo Plenário do TSE, e dispõe sobre a instalação de seções eleitorais especiais em estabelecimentos penais e de internação de adolescentes para viabilizar o voto de presos provisórios e de jovens em medida socioeducativa de internação.

Ressalte-se que o voto do preso provisório existe em alguns Estados desde 2002, como é o caso de Sergipe. Nas eleições de 2008, onze Estados asseguraram a votação de presos provisórios em algumas penitenciárias. No ano de 2010, aproximadamente 18.928 presos provisórios, além de mesários e funcionários das instituições carcerárias, participaram das eleições em 335 zonas eleitorais espalhadas pelo Brasil. Em 2012, foram 8.871 os eleitores que estavam também

²⁹⁹ <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=65> e <http://www.hrw.org/news/2009/05/13/lebanon-s-2009-parliamentary-elections> 21.04.2013

³⁰⁰ <http://tse.jusbrasil.com.br/noticias/100462640/serie-inclusao-presos-provisorios-tem-direito-assegurado-para-participacao-cidada-na-democracia>

na condição de presos provisórios e que votaram em 394 zonas eleitorais distribuídas no país³⁰¹.

4.1.5

Participação dos negros e índios

Quanto aos negros, há um aspecto histórico conhecidamente marcante. A escravidão foi a instituição econômica e política mais longa da história brasileira e, mesmo com negros e mestiços sendo a maioria da população durante os anos finais da escravidão – mais de cinco milhões de africanos foram trazidos como escravos para o Brasil –, os negros eram tratados como sub-humanos, não tinham o status de estrangeiros, nem os direitos de cidadãos brasileiros. Com a proximidade da abolição da escravização de pessoas, em 1881, uma reforma eleitoral no Império, conhecida como Lei Saraiva, aboliu o voto do analfabeto. Muitos historiadores fazem uma conexão entre a Lei Saraiva e a abolição, no sentido de ter sido uma medida de prevenção para que negros libertos não votassem, já que eram em sua grande maioria analfabetos.

A situação desde então melhorou. Atualmente, os negros podem votar e o analfabetismo não tem níveis tão altos como tinha na época, mas organizações como a União de Negros pela Igualdade (Unegro) alegam que ainda é marcante a sub-representação dos negros nas casas legislativas do país.

Com base em pesquisas por eles realizadas, em catorze Câmaras Municipais de capitais brasileiras, a representação negra decresce. Isso porque eram 52 vereadores – o equivalente a 10,8% das 478 cadeiras dessas câmaras. Em 2012, eles eram 48 – o correspondente a 9,5% das atuais 502 cadeiras, uma vez que algumas cidades aprovaram no ano passado um aumento do número de vereadores. Dos 513 deputados federais, somente 44 se declararam negros em 2010 e dos 81 senadores, apenas dois, constituindo uma representação de apenas 7,5%. Nas Assembleias Legislativas, do total no Brasil de 1.059 deputados, somente 46 – 4,3% – afirmaram ser negros³⁰².

³⁰¹ <http://tse.jusbrasil.com.br/noticias/100462640/serie-inclusao-presos-provisorios-tem-direito-assegurado-para-participacao-cidada-na-democracia>

³⁰² http://unegro.org.br/site/conteudo.php?id=47&id_content=3752&id_secao=0

A informação é escassa, já que o Tribunal Superior Eleitoral não tem estatísticas sobre a representação por cor e raça no Brasil, mas estuda a possibilidade de incluir uma pergunta sobre raça e cor no registro das candidaturas. De acordo com os dados do IBGE, os negros (pretos e pardos) correspondem a 51% da população brasileira³⁰³.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no censo de 2010, 817 mil pessoas se autodeclararam indígenas, representando 0,4% da população nacional. Como o voto no Brasil é obrigatório, os índios são obrigados a votar se tiverem mais de 18 anos e se forem alfabetizados na Língua Portuguesa. O Código Eleitoral (Lei n° 4.737/1965) veda o alistamento eleitoral daqueles que não saibam se exprimir na língua nacional, ou seja, aqueles que não saibam falar português, o que constitui uma restrição ao direito de voto do índio. Em decisão de dezembro de 2011, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assegurou o alistamento eleitoral em caráter facultativo aos índios considerados pelo Estatuto do Índio como isolados e em vias de integração. Pela decisão, os índios alfabetizados devem se inscrever como eleitores, mas não estão sujeitos ao pagamento de multa pelo atraso no alistamento eleitoral. Essa orientação está prevista no artigo 16 da Resolução n° 21.538/2003 do TSE.

É também nesse sentido que os índios, se viverem na aldeia e, segundo seus usos e tradições, coletivamente decidir não votar, esta decisão prevalece sobre a obrigatoriedade da lei brasileira. Isso porque os povos indígenas têm o direito constitucional de viverem segundo seus usos, tradições e costumes. O índio também pode ser candidato, pois é um cidadão com todos os direitos políticos.

O Tribunal definiu ainda que, por ocasião do alistamento eleitoral, aqueles indígenas que não possuem registro civil de nascimento poderão apresentar como documento válido o registro administrativo correspondente expedido pela Fundação Nacional do Índio (Funai)³⁰⁴. Isso demonstra que embora os índios estejam se integrando aos poucos no processo eleitoral, com notícia o Tribunal

³⁰³ <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-antes-excluidos-hoje-indios-e-negros-participam-ativamente-do-processo-eleitoral>

³⁰⁴ <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-antes-excluidos-hoje-indios-e-negros-participam-ativamente-do-processo-eleitoral>

Regional Eleitoral do Maranhão³⁰⁵, ainda é muito escassa a informação sobre o assunto, como ocorre em relação aos negros.

Portanto, no tocante à pergunta acerca de *quem* participa, conclui-se que, embora a lei não seja restritiva em suas previsões, a prática desses Estados demonstrou a menor participação ou até exclusão de setores da população.

4.2

Previsão e Emprego de Mecanismos indiretos e diretos.

Conforme se expôs nos capítulos anteriores, tanto no direito brasileiro, como no direito libanês, o maior enfoque da participação política é na sua modalidade indireta, por meio da eleição de representantes. Assim, as normas sobre sistema eleitoral, sistema partidário e direito de sufrágio são muito mais numerosas do que aquelas que tratam da participação direta.

O Líbano, em primeiro lugar, não consagra nenhum instrumento de participação direta em suas leis, o que pode ser relacionado à prática de uma democracia consensual, em que as manifestações são através de grupos religiosos e não de modo individualizado.

Quanto ao direito brasileiro consagram-se três instrumentos de participação direta, quais sejam o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Ainda assim, importante ressaltar que, embora o Estado brasileiro preveja tais instrumentos em sua Constituição, utilizou-se apenas algumas vezes desses instrumentos.

A primeira vez, depois da promulgação da Constituição de 1988, foi em 21 de abril de 1993, quando foi realizado plebiscito para deliberar sobre a forma e o sistema de governo, se monarquia ou república, se parlamentarismo ou presidencialismo, em obediência ao comando do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³⁰⁶. Essa consulta consolidou a forma e o sistema de governo atuais³⁰⁷.

³⁰⁵ <http://www.sunnet.com.br/home/Noticias/Brasil-pode-ter-primeiro-partido-indigena-antes-de-2012.html>, <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2012/07/mais-de-14-mil-indios-poderao-votar-em-outubro-no-maranhao-diz-tre.html>

³⁰⁶ Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

³⁰⁷ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>

No dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei³⁰⁸.

As consultas feitas no Estado do Pará trataram da possibilidade de desmembramento dessa unidade federativa e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós. O desmembramento foi recusado³⁰⁹.

Quanto à iniciativa popular de lei, no Brasil, somente quatro projetos de lei que tiveram iniciativa popular se tornaram leis. Foram eles: a Lei nº 8.930/94, sobre crimes hediondos; a Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura de pessoas condenadas por órgãos colegiados da justiça; a Lei nº 9.840/99, contra a Corrupção Eleitoral, que permite a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio; e Lei Complementar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Em verdade, pode-se dizer que, apesar do nítido avanço do Brasil em relação à situação do Líbano no que diz respeito à utilização de mecanismos de democracia direta, a participação política em ambos os Estados se dá praticamente no momento das eleições parlamentares, prevalecendo os mecanismos da democracia representativa.

4.3

Questões Relacionadas À Efetividade das Regras de Participação Política

No item 4.1, foi possível ver que as leis eleitorais dos dois Estados preveem algumas restrições quanto ao direito de sufrágio, mas que não são restrições atípicas que excluem expressamente grande parte da população. Vimos,

³⁰⁸ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>

³⁰⁹ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>

entretanto, que alguns grupos têm seu direito de sufrágio fragilizado, não na lei, mas na realidade política dos Estados, outros, por sua vez, são completamente privados desse direito.

O tópico 4.2, por sua vez, procurou responder questões atinentes a *quais* os meios de participação política, demonstrando que o Estado brasileiro proporciona algumas opções de instrumentos de participação política direta, embora não preveja alguns que são encontrados em outros ordenamentos jurídicos, como o *recall* (possibilidade de revogação de mandatos políticos). Ainda assim, esses instrumentos ainda têm pouca utilização. O Líbano, por sua vez, sequer prevê instrumentos de participação direta no seu ordenamento jurídico, a atuação do indivíduo importa como membro de um grupo religioso, apenas.

Ambos os Estados dão maior ênfase, portanto, à participação indireta, isto é, à eleição de representantes. Nesse ponto, questões como o sistema eleitoral, sistema partidário, características do voto (que também é relevante para o exercício do referendo e plebiscito) merecem destaque, porque respondem *como* os instrumentos de participação política consagrado nos ordenamentos jurídicos são efetivados.

Quanto ao sistema eleitoral, foi possível perceber que os ordenamentos jurídicos estudados se aproximam no tocante à limitação temporal dos mandatos eletivos, havendo revezamento no poder, tendo em vista que as eleições são periódicas, sendo essa característica própria de regimes democráticos, que ambos os Estados declaram instituir.

Em que pese essa similitude, algumas diferenças são notáveis, mais especificamente, a distribuição das cadeiras no Poder Legislativo, a técnica de escolha de cargos relevantes e a organização territorial. Tais aspectos, juntamente a outros, atinentes aos sistemas partidários, diferenciam completamente os dois Estados, e refletem o tipo de democracia que adotam. O Líbano institui regime político baseado no consensualismo, que são, como visto, predominantes em sociedades plurais, profundamente marcadas por diferenças de diversas naturezas e, no caso libanês, por diferenças religiosas³¹⁰, por meio do qual se busca ampliar o tamanho das maiorias, permitindo a participação dos diversos grupos³¹¹. Assim,

³¹⁰ LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 49

³¹¹ *Ibid*,18.

o Parlamento libanês possui distribuição de cadeiras muito peculiar. Divide igualmente as vagas entre cristãos e muçulmanos, e determina o número de vagas destinados a cada um dos subgrupos religiosos. Supostamente, essa distribuição seria feita conforme a demografia, mas é sabido que há enorme desproporção. Além disso, desde 1943, com o Pacto Nacional, o cargo de Presidente deve ser ocupado por um cristão maronita, o de Primeiro Ministro por um muçulmano sunita e o Presidente da Câmara dos Deputados por um muçulmano xiita. Essa predeterminação revela, por um lado, a menor liberdade de escolha popular e por outro, a preocupação de manter, acima de tudo, a distribuição de poderes entre grupos religiosos.

O Congresso brasileiro, por sua vez, é bicameral, adotando-se o critério majoritário para a eleição dos membros do Senado Federal, o mesmo valendo para o Legislativo estadual, distrital e municipal e para os Chefes do Poder Executivo. O critério proporcional é somente para a Câmara dos Deputados. Em regra, então, à pergunta sobre quem deve governar quando houver divergências no povo, o sistema brasileiro, predominantemente fornece como resposta a maioria³¹².

Quanto à divisão do território, ambas realizam divisão territorial, sendo que, no Líbano, é determinado o número de membros de cada comunidade religiosa que pode ser eleito para cada distrito. Em alguns distritos, portanto, algumas comunidades religiosas não são representadas.

A instrumentalização da votação também é algo que ameaça a lisura das eleições no sistema libanês. São frequentes as críticas ao fato de não haver cédula padronizada, o que constitui um instrumento para manipulação do eleitor, conforme foi explicado no capítulo 2³¹³. Apesar de consagrado o voto secreto, tal característica fragiliza muito a liberdade e sinceridade do voto, assim como o faz as compras de voto, constantes no sistema libanês, como um desdobramento do clientelismo³¹⁴.

No Brasil, como vimos no capítulo 3, têm-se buscado aperfeiçoar as eleições, com a adoção de urnas eletrônicas, o que, segundo a Justiça eleitoral seria mais seguro do ponto de vista do recolhimento e contagem dos votos.

³¹² Ibid.

³¹³ Relatório Ifes - IFES Lebanon Briefing Paper, march, 2009 disponível em <http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/~//media/Files/Publications/SpeechCommentary/2009/1382/IFES_Lebanon_ESB_Paper030209.pdf>, p. 4.

³¹⁴ CORSTANGE, Daniel, *Int. J. Middle East Stud.* 44 (2012), pp. 483–505

Entretanto, o sistema brasileiro não é imune a fraudes ou compra de votos, embora venha buscando aprimorar a competição entre candidatos e partidos, enquanto, no Estado Libanês, o principal é que haja a devida representação de comunidades religiosas e prestando pouca atenção a projetos de governo e disputas ideológicas.

Quanto ao controle das eleições, o Estado Brasileiro parece ter maior preocupação com a isenção do órgão organizador das eleições, já que a Justiça Eleitoral é parte do Poder Judiciário, independente dos Poderes Legislativo e Executivo, cujos membros são eleitos. No Líbano, entretanto o órgão responsável pela organização e monitoramento das eleições, a Comissão de Supervisão, é vinculado ao Ministério do Interior.

Essa foi uma das questões levantadas pela ONG “National Democratic Institute”, que, juntamente a outras entidades, sugeriram a formação de uma comissão de eleições nacionais a ser composta por juízes, representantes governamentais, bem como representantes de diferentes forças políticas para supervisionar as eleições anteriores, mas o governo rejeitou a sugestão³¹⁵. Devido a rejeição, esses organismos passaram a dar ênfase em obter suporte técnico estrangeiro para desenvolvimento de programas de educação do eleitor e em monitoramento de eleições.

Outra questão mencionada é o papel das mídias no Líbano. A liberdade de imprensa no Líbano é considerada ampla em relação ao mundo árabe, porém as estações de televisão privadas têm promovido as políticas e listas eleitorais favorecidas por seus proprietários. Por isso, o papel dos meios de comunicação do Líbano, embora bastante ativo, tende a se concentrar no que seus donos haviam ditado.³¹⁶ A legislação libanesa, como visto no capítulo 2, adota normas proibindo esse tipo de conduta, porém, a partir da análise desses relatórios foi possível perceber que o controle dessa prática não é suficiente.

No Brasil, embora as mídias não sejam imparciais em relação aos partidos e candidatos, têm de cumprir o horário eleitoral gratuito, que acaba por homogeneizar, em certa medida, o que é veiculado.

As diferenças quanto aos tipos de democracia adotados em cada Estado também reverberam em seus sistemas partidários. No processo democrático

³¹⁵ National Democratic Institute

³¹⁶ (meib.org).

libanês, os partidos políticos tendem a ser um revestimento formal dos verdadeiros atores políticos, que são as comunidades religiosas e famílias tradicionais. Isso se confirmaria pela pouca importância dada pela legislação à regulação do sistema partidário: não há lei específica regulando o tema, sendo a base jurídica a Lei Otomana de 1909, que consagra a liberdade de associação; a ampla autonomia dada aos partidos no que tange ao mecanismo e disciplina partidária, demonstrando haver muito poucas normas sobre o tema; e a admissibilidade de candidaturas avulsas. Exige-se apenas a comunicação ao Ministério do Interior e proíbe-se o financiamento por Estado ou pessoa jurídica estrangeira, sendo necessária a prestação de contas perante a Comissão Supervisora.

Diferentemente, na estrutura constitucional brasileira, os partidos políticos parecem ter maior importância no processo político, sendo os verdadeiros protagonistas, embora muitas vezes se questione a sua coerência ideológica e a existência de interesses conjunturais. Assim é que, os partidos políticos constituem tema tratado na Constituição da República Federativa do Brasil e em legislação infraconstitucional própria que, embora conceda grande autonomia aos partidos, traz regulação mais extensa do tema, impondo caráter nacional ao partido, a proibição de financiamento por Estado ou pessoa jurídica estrangeira, e a necessidade de registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral para funcionarem regularmente.

A importância do sistema partidário e eleitoral, bem como o zelo pela liberdade e sinceridade do voto é, portanto, diferente nos dois Estados, o que se deve à questão política de fundo: no Líbano, é garantir a representação das comunidades religiosas de maneira que possam coexistir em um Estado; no Brasil, é garantir a participação, ainda que muito limitada à escolha de representantes, dos indivíduos.

4.4

Quadro Comparativo

Critério	Brasil	Líbano
Amplitude de participação		
Aspecto formal	Conforme visto no capítulo anterior, as previsões legais, embora limitem a participação de alguns grupos, como dos analfabetos, militares, condenados criminalmente e outros, atingidos pelas demais regras de privação de direitos políticos e inelegibilidades, não restringem de forma excessiva a participação, sendo similar às previsões legais do ordenamento jurídico libanês.	Conforme visto no capítulo anterior, valem aqui observações similares às feitas ao ordenamento jurídico brasileiro. As previsões legais, embora limitem a participação de alguns grupos, como dos analfabetos, militares, condenados criminalmente e outros, atingidos pelas demais regras de privação de direitos políticos, incompatibilidade, entre outros, não restringem de forma excessiva a participação, sendo similar às previsões legais do ordenamento jurídico brasileiro.
Prática	Na vivência política do Estado brasileiro, é nítido que alguns grupos têm sua participação reduzida em relação a outros. Mulheres têm pouca representação nos cargos eletivos, embora o fato de a Presidente da República ser mulher seja um avanço. Contribuem para isso a estrutura partidária patriarcal e seu modo de organização. Índios e negros foram historicamente excluídos, também tendo baixa representação nos cargos eletivos. Quanto a deficientes, apesar do avanço na acessibilidade dos locais de votação, alguns deficientes (como auditivos) ainda não foram devidamente incluídos. Em relação a presos provisórios, apesar de terem direito de sufrágio (não se trata de	Na vivência política do Estado libanês também é nítido que alguns grupos têm sua participação reduzida em relação a outros. As mulheres não são discriminadas na lei eleitoral, mas o são em outras leis, como de família e trabalhista. A participação no partido é de menor importância, em virtude de estes reproduzirem a estrutura das comunidades religiosas e o patriarcalismo do sistema social. Poucas mulheres são eleitas e as que são tem sua eleição relacionada à morte ou popularidade de um político homem. Aos deficientes, falta de acessibilidade dos locais de votação; além de seu isolamento; falta de consciência do voto; e pressão familiar afetarem sua participação. Os

	hipótese de suspensão dos direitos políticos), apenas recentemente passou-se a se atentar à montagem de sessões eleitorais nas instituições carcerárias.	palestinos, por sua vez, apesar de representarem alto percentual da população, não têm direitos humanos garantidos e <i>status</i> de cidadãos no Líbano, sendo completamente excluídos do processo político.
Previsão e empregos de mecanismos diretos e indiretos		
Aspecto Formal	Constituição brasileira possibilita o uso do referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, como mecanismos diretos, mas prepondera o exercício indireto da soberania popular, com a eleição de representantes.	Não prevê em suas leis qualquer instrumento de participação direta. Prepondera o exercício indireto da soberania popular, com a eleição de representantes.
Prática	A participação política é amplamente indireta, por meio da eleição de representantes. Quanto à direta, apesar de algumas leis aprovadas terem se iniciado por meio da iniciativa popular, a utilização desse instrumento ainda é tímido. O mesmo ocorre com a utilização do plebiscito e referendo.	Esses instrumentos de participação direta não são previstos nem utilizados, o que certamente se deve à estrutura de seu regime político, confessional, voltado à participação das comunidades religiosas como verdadeiras protagonistas do processo político. Por isso, a participação se dá no momento da eleição de parlamentares.
Questões relacionadas à estruturação da participação	Nesse ponto, analisamos questões atinentes às características do voto, ao sistema eleitoral e partidário. O sistema brasileiro demonstrou maior interesse em aperfeiçoar a democracia representativa ao longo do tempo, com recolhimento do voto por meio de urnas eletrônicas, controle das eleições pela Justiça Eleitoral (cujos membros não são eleitos), regulação de mídias e regras de financiamento, entre outros.	Nesse ponto, analisamos questões atinentes às características do voto, ao sistema eleitoral e partidário. A estrutura constitucional libanesa, provavelmente pelo que já mencionamos acerca do protagonismo de comunidades religiosas e não de indivíduos ou partidos, não possui padronização de cédulas de votação, possui um órgão vinculado ao governo para organizar as eleições e tem menor regulação de mídias e do sistema partidário.

4.5

Sinopse do Capítulo

O presente capítulo teve como objetivo realizar o cotejo quanto à participação política nos dois países. Para isso, foram utilizadas as informações colacionadas nos outros capítulos. O primeiro sobre o contexto jurídico e sociopolítico dos dois Estados; o segundo sobre as regras referentes aos sistemas eleitorais e partidários; o terceiro sobre as regras pertinentes ao direito de sufrágio (ainda se referindo ao exercício indireto da soberania popular, com a eleição de representantes) e, depois, sobre previsão de instrumentos de participação direta. A essas informações se adicionaram outras, referentes ao funcionamento, à prática, de todas essas normas. A intenção era responder quem participa politicamente (com uso dos instrumentos legalmente consagrados nos ordenamentos jurídicos), que meios que utilizam e o modo como as leis preveem que essa participação deveria ocorrer e como ela funciona efetivamente.

No item 4.1, vimos que as leis eleitorais dos dois Estados preveem algumas restrições quanto ao direito de sufrágio, como aos analfabetos, os casos de suspensão e perda dos direitos políticos, inelegibilidades (tema mais desenvolvido no direito brasileiro), mas que não são restrições atípicas que excluem expressamente grande parte da população. Vimos, entretanto, que alguns grupos têm seu direito de sufrágio fragilizado, não na lei, mas na realidade política dos Estados, outros, por sua vez, são completamente privados desse direito, como é o caso dos palestinos refugiados no Líbano. Isso pode ser considerado uma resposta sobre *quem* faz uso dos instrumentos de participação política dos Estados libanês e brasileiro.

O tópico 4.2, por sua vez, procurou responder questões atinentes a *quais* os meios de participação política, demonstrando que o Estado brasileiro proporciona algumas opções de instrumentos de participação política direta, embora não preveja alguns instrumentos que são encontrados em outros ordenamentos jurídicos, como o *recall* (possibilidade de revogação de mandatos políticos). Porém, esses instrumentos ainda têm pouca utilização, embora algumas leis já tenham partido de projetos de lei de iniciativa popular. O Líbano, por sua vez, sequer prevê instrumentos de participação direta no seu ordenamento jurídico, o que se deve muito ao tipo de democracia que tem instituída, isto é, a consensual,

que, conforme explicamos no capítulo 1, se preocupa muito mais com a participação das diversas elites (no caso, religiosas), evitando a exclusão de grupos minoritários, e, se importando menos com a participação individual. O indivíduo importa como membro de um grupo.

Ambos os Estados dão maior ênfase, portanto, à participação indireta, isto é, à eleição de representantes. Nesse ponto, questões como o sistema eleitoral, sistema partidário, características do voto (que também é relevante para o exercício do referendo e plebiscito) merecem destaque, porque respondem *como* os instrumentos de participação política consagrados nos ordenamentos jurídicos são efetivados. Sobre isso, vimos no item 4.3 que, em comparação com o Estado libanês, o Estado brasileiro buscou aperfeiçoar mais a realização das eleições, enquanto o Líbano se dedicou menos a garantir a lisura das eleições, e mais a assegurar o equilíbrio de poder entre as comunidades religiosas.

Como já mencionamos, essas diferenças, no nosso entender, são explicadas pelos tipos de democracia desses dois Estados. O Líbano instituiu uma democracia consociativa, que visa equilibrar interesses de comunidades religiosas e suas elites. Os partidos políticos, por sua vez, reproduzem a estrutura dessas comunidades, sendo patriarcais e excludentes. Muito embora haja voto e participação popular, a soberania popular é em muito limitada, em razão do engessamento sobre quem deve ocupar os cargos e as cadeiras do Parlamento. Além disso, qualquer proposta que não seja abrangida por interesses das comunidades religiosas fica excluída da agenda política do Estado. De fato, embora não tenha sido possível abordar outros temas nesse trabalho, é relevante afirmar que há inúmeras entidades da sociedade civil e organizações internacionais pleiteando e pressionando por mudanças no regime político libanês, a começar pelo seu sistema eleitoral. É que é notória a limitação da política à religião, sem projetos para o Líbano como um Estado, ou a participação da população independente de seu pertencimento às comunidades, mas como indivíduos, com liberdade de opinar diferentemente dos líderes de suas comunidades.

O Brasil, por sua vez, em relação ao Líbano, demonstrou buscar a consolidação de sua democracia, com o aprimoramento do exercício da soberania popular, seja em eleições com resultados justos, seja com a previsão e expansão

no uso de mecanismos de participação direta, ainda que seu uso seja raro nos dias de hoje.